

DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO.

RELAZIONE

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

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

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

Il percorso, espressamente indicato nella direttiva, è quello di modernizzare, partendo dalla semplificazione amministrativa, utilizzando i criteri indicati tra i quali assumono particolare rilievo la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare alle attività di servizio, sostituendolo, tutte le volte che sia possibile, con la tacita

autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato periodo (cfr. punto 43 dei *Considerando*) e la previsione di requisiti per l'accesso all'attività solo se giustificata da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente, sempre alla condizione che ciò sia conforme ai principi di *non discriminazione, necessità e proporzionalità* ripetutamente richiamati.

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

Lo schema di decreto, approvato in esame preliminare nella seduta del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009, è stato modificato per tenere conto dei pareri delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Nelle premesse al decreto si è dato atto che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non ha reso il parere di competenza nel previsto termine.

Si espongono di seguito i contenuti dei singoli articoli evidenziando le modifiche apportate dopo dell'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari e le motivazioni sulla base delle quali alcune condizioni e osservazioni non sono state accolte.

Per quanto riguarda in particolare l'articolo 26 della direttiva si evidenzia che la Commissione XIV della Camera dei deputati ha posto la condizione (numero 3)), non accolta, di dare attuazione alla stessa disposizione, istituendo nuovi organismi indipendenti o affidando a organismi esistenti (tra i quali si richiamano ACCREDIA e UNI) compiti di valutazione e certificazione delle attività dei prestatori di servizi. L'articolo 26 della direttiva (Qualità dei servizi) detta una serie di disposizioni finalizzate a favorire la qualità dei servizi.

In particolare viene chiesto agli Stati membri:

1. di adottare, in collaborazione con la Commissione, misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi, ad esempio facendo certificare o valutare la loro attività da organismi indipendenti o accreditati, o anche elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario;

2. di adottare, in collaborazione con la Commissione, misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli ordini professionali, le Camere di commercio e artigianato e le associazioni dei consumatori a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi;
3. di incoraggiare, in collaborazione con la Commissione, lo sviluppo di norme volontarie europee intese ad agevolare la compatibilità tra servizi forniti da prestatori di Stati membri diversi, l'informazione del destinatario e la qualità dei servizi.

Tutto l'impianto dell'articolo, pertanto, è volto a far sì che le misure finalizzate a garantire la qualità dei servizi possano essere in qualche modo armonizzate a livello europeo. Atteso che il programma della Commissione di assistenza tecnica agli Stati membri nell'attuazione della direttiva ha già previsto incontri specifici degli Stati membri per dare attuazione all'articolo 26, il Governo ha ritenuto non opportuno intervenire a disciplinare questi aspetti con il decreto legislativo in esame.

La soluzione attuativa prospettata dalla Commissione XIV della Camera dei deputati, peraltro diversa da quella contenuta nei criteri di delega (elaborazione di codici di condotta e disciplinari) copre in misura solo parziale lo spettro delle azioni previste dalla direttiva e con riferimento ad un numero limitato di prestatori. Considerato che si tratta di un obbligo che non deve necessariamente essere adempiuto entro la data di scadenza della trasposizione della direttiva, l'intera materia necessita di una ben più approfondita riflessione. Il Governo, nel condividere l'opportunità, esplicitata nelle osservazioni delle Commissioni II e X della stessa Camera, di dare piena attuazione all'articolo 26 della direttiva, si impegna ad affrontare la problematica, anche prioritariamente in sede nazionale, se se ne ravvisi la necessità, ma con diverso provvedimento, considerato che l'ipotesi suggerita dalla Commissione XIV della Camera dei deputati non potrebbe essere realizzata a spesa invariata, così come invece prescritto dal comma 3 dell'articolo 41 della citata legge n. 88 del 2009 (Legge comunitaria 2008).

Il provvedimento consta di due Parti.

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

Il **Titolo I** contiene le disposizioni generali relative all'ambito di applicazione e le definizioni. L'**articolo 1**, comma 3, dello schema è stato modificato in quanto, coerentemente con il nostro ordinamento, solo con riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano può affermarsi che "i principi desumibili dalle disposizioni di cui alla Parte prima del presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica".

Con riferimento al campo di applicazione, coerentemente con l'impostazione della direttiva, gli **articoli da 2 a 7** del decreto elencano le attività di servizi che sono escluse dall'applicazione del decreto. In accoglimento delle osservazioni della XIV Commissione della Camera dei deputati, all'articolo 7, comma 1, lettera d), tra le attività rientranti nei servizi esclusi sono state ricomprese le reti di acquisizione del gettito.

In considerazione della difficoltà di delimitare esattamente le attività che possono essere ricondotte ad un determinato servizio, l'articolo 2, comma 3, del decreto prevede la possibilità di adottare un successivo decreto del Ministro per le politiche europee, di concerto con i Ministri interessati, per la ricognizione delle attività di servizi che sono comunque escluse dall'ambito di applicazione della direttiva.

Poiché la direttiva impone agli Stati membri di rivedere tutta la propria regolamentazione relativa a regimi autorizzatori e requisiti in materia di accesso e di esercizio di attività di servizi, eliminando dall'ordinamento o modificando quelli non conformi ai principi in essa dettati, l'**articolo 8**, contenente le definizioni, chiarisce le nozioni di "servizio", di "regime di autorizzazione" e di "requisito" che devono essere prese in considerazione per il corretto recepimento. Più precisamente, la definizione di servizio, ripresa da quella contenuta nell'articolo 50 del Trattato, chiarisce che il decreto si applica soltanto ai servizi che sono prestati dietro corrispettivo economico. In quest'ottica, i servizi di interesse generale non rientrano nel campo di applicazione della direttiva, mentre vi rientrano i servizi di interesse economico generale (con esclusione espressa dei trasporti, e con deroghe specifiche del settore postale e dell'elettricità e del gas per quel che concerne la libera prestazione di servizi); per questi ultimi, tuttavia, alcune disposizioni del decreto si applicano solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata. Ciò in quanto le disposizioni della direttiva si applicano soltanto nella misura in cui le attività sono aperte alla concorrenza, senza obbligo per gli Stati membri di liberalizzare i servizi di interesse economico generale, di privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o di abolire i monopoli esistenti.

Per regime di autorizzazione deve intendersi qualsiasi procedura che obblighi un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere un provvedimento formale o un provvedimento implicito relativo all'accesso ad

un'attività di servizi o al suo esercizio. In quest'ottica, in coerenza con la disciplina dettata per i regimi autorizzatori, e al fine di evitare dubbi interpretativi, si è ritenuto opportuno modificare la lettera f) dell'articolo 8 specificando che “ai fini del presente decreto, non costituisce regime autorizzatorio la dichiarazione di inizio attività (d.i.a.) di cui all'articolo 19, comma 2, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241.”.

La definizione di regime autorizzatorio chiarisce che sono fatte salve le procedure disciplinate dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, relativo al riconoscimento delle qualifiche professionali.

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

L'**articolo 8** è stato modificato per accogliere le condizioni e le osservazioni delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati, volte ad assicurare un miglior recepimento del considerando 40 della direttiva 2006/123/CE. Sono stati, pertanto, inseriti nella definizione dei motivi imperativi di interesse generale anche la “sicurezza stradale” e la “tutela sociale dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori”.

In accoglimento della condizione posta dalle Commissioni riunite II e X della Camera dei deputati, l'**articolo 8** è stato ulteriormente modificato con l'inserimento al comma 1, lettera m), dopo le parole: “attività professionali” delle seguenti: “riservate e non riservate”.

Con riferimento all'osservazione c) della Commissione XIV della Camera dei deputati, relativa all'opportunità di riformulare la definizione di professione regolamentata in termini pienamente coerenti con il disposto della direttiva 2005/36/CE, anche mediante modifiche al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, il Governo non ha accolto il suggerimento, in quanto ha già interpellato le autorità competenti per il riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di valutare l'opportunità di introdurre modifiche al citato decreto legislativo n. 206 del 2007, di recepimento della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, e medesima valutazione si sta compiendo a livello comunitario, in sede di Commissione

europea e di Parlamento europeo. Sarà pertanto all'interno di questa prevista operazione che potrà essere meglio affrontata la questione connessa alla definizione di "professione regolamentata".

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

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

Al fine di confermare e rafforzare il processo di liberalizzazione nel settore dei servizi, il comma 2 del medesimo articolo dispone che, ove non diversamente previsto, il regime applicabile per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi è la dichiarazione di inizio di attività (d.i.a.) con efficacia immediata: l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della domanda all'autorità competente. In queste ipotesi, in coerenza con la definizione di "regime autorizzatorio" prevista dalla direttiva e dal decreto, è fatta salva l'applicazione dell'**articolo 11** che elenca una serie di requisiti che comunque non possono essere introdotti nell'ordinamento, e dell'**articolo 12**, che elenca una serie di requisiti non vietati ma da sottoporre a verifica di conformità con la direttiva.

Pur restando ovviamente soggetta al rispetto delle norme del Trattato in materia di libera circolazione dei servizi, la d.i.a. ad efficacia immediata non costituisce un regime autorizzatorio ai sensi della direttiva. In relazione al procedimento della d.i.a. immediata, è stato necessario riformulare anche l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, 241, attraverso l'articolo 83, comma 1, del decreto. In particolare, non risulta possibile estendere il regime della d.i.a. immediata a tutti i procedimenti rientranti nel campo di applicazione della direttiva, dal momento che per molti di essi motivi imperativi di interesse generale impongono la previsione di requisiti o di regimi autorizzatori. In tale ottica sono invece da considerare regimi autorizzatori: la d.i.a. ad efficacia differita, il procedimento autorizzatorio per il quale è prevista la formazione del silenzio-assenso decorso un determinato periodo temporale, e il procedimento che si conclude con un provvedimento espresso.

Per quest'ultima ipotesi, l'**articolo 17** del decreto, a segnalare l'eccezionalità di tale eventuale previsione, ribadisce la necessità della presenza di un motivo imperativo di interesse generale. Dovrà pertanto giustificarsi sia la previsione di un regime autorizzatorio, sia la previsione che tale regime autorizzatorio preveda che il procedimento si concluda con un provvedimento espresso.

Il “rilievo” della 14^a Commissione del Senato (1) non è stato accolto in quanto esso discende da una non corretta lettura dell’articolato, da cui chiaramente si desume che, ai sensi dell’articolo 14 tutti i regimi autorizzatori, ivi compresi quelli che si concludono con provvedimento tacito, devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse pubblico, mentre l’articolo 17 richiede un distinto ed ulteriore motivo di interesse generale affinché sia imposta la forma dell’autorizzazione espressa.

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

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

Innanzitutto, viene fissato il principio che regimi autorizzatori possono essere mantenuti o introdotti nell’ordinamento solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità (comma 1). Ciò significa, in particolare, che l’imposizione di un’autorizzazione dovrebbe essere ammissibile solo nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell’impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall’assenza di un controllo a posteriori. L’**articolo 17**, poi, prescrive che in relazione al procedimento autorizzatorio istituito e giustificato, debba ulteriormente giustificarsi la previsione normativa di conclusione del procedimento con l’adozione di un provvedimento espresso. Il numero di titoli autorizzatori per l’accesso e l’esercizio di attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili (**articolo 14**). In questi casi le autorità competenti sono tenute ad effettuare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, assicurando la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l’imparzialità, alle quali le stesse autorità devono attenersi (**articolo 16**).

In ordine a quest’ultimo articolo, il Governo ha ritenuto di non accogliere l’osservazione (b) delle Commissioni riunite II e X della Camera dei deputati, relativa all’esclusione dell’espressa equiparazione dei posteggi in aree di mercato alle risorse naturali, in quanto la scarsità di aree pubbliche atte ai posteggi, configura “scarsità giuridica”, introdotta a vario titolo dall’ordinamento, e non una scarsità di risorse naturali. Risulta, pertanto, palese l’impossibilità di qualsiasi equiparazione con la nozione di cui all’articolo 16 dello schema di decreto.

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

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

Per poter attuare correttamente queste prescrizioni della direttiva, è stato necessario effettuare, in collaborazione con tutte le amministrazioni, un censimento di tutti i regimi autorizzatori e dei requisiti vigenti in materia di accesso e di esercizio di attività di servizi. I risultati del monitoraggio hanno costituito la base per effettuare la valutazione di conformità alla direttiva e per poter intervenire sui singoli procedimenti autorizzatori (vedi Parte seconda). Una costante e proficua collaborazione è stata avviata fin dall'inizio con le Regioni (competenti per molte delle attività di servizi rientranti nel campo di applicazione della direttiva), anche al fine di poter procedere nella verifica di conformità a direttiva con criteri omogenei. Svariate disposizioni del decreto, sottoposto all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009, sono frutto di tale collaborazione.

L'**articolo 13** contiene delle modifiche di drafting per renderne il contenuto pienamente conforme a direttiva.

L'**articolo 18** dello schema riporta uno dei requisiti vietati dalla direttiva, ossia il divieto di partecipazione diretta o indiretta alla decisione, anche in seno ad organi consultivi, di operatori concorrenti. Per una migliore comprensione del testo, e per dare più completa attuazione all'articolo 14 della direttiva, si è ritenuto necessario specificare che "tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le Camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico".

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

territoriale, di una restrizione quantitativa legittimamente introdotta ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera a).

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

Il **Titolo III** del decreto disciplina la libera prestazione di servizi. In tale ipotesi, il prestatore non può essere sottoposto alla legislazione del Paese ospitante.

L'**articolo 20**, pertanto, stabilisce che restrizioni o requisiti possono essere imposti al prestatore transfrontaliero solo se sussistono motivi imperativi di interesse generale ma, qui limitati all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla sanità pubblica o alla tutela dell'ambiente. La Commissione XIV della Camera ha chiesto al Governo (osservazione d) di valutare l'opportunità di inserire il principio della "protezione sociale dei lavoratori" tra le ragioni che determinano l'applicazione dei requisiti nazionali ai prestatori temporanei. Il Governo non ha accolto l'osservazione in quanto i motivi imperativi di interesse nazionale che possono giustificare l'applicazione di misure nazionali ai prestatori transfrontalieri sono solamente l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la sanità pubblica e la tutela dell'ambiente, e non anche gli altri motivi di interesse generale enucleati dalla Corte di giustizia fino ad oggi. Pertanto, non sarebbe conforme a direttiva l'introduzione di motivi ulteriori, quali "la protezione sociale dei lavoratori".

L'**articolo 21** introduce una serie di requisiti che, per il loro carattere estremamente discriminatorio, possono essere imposti al prestatore transfrontaliero solo se giustificati da motivi imperativi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica e di tutela dell'ambiente. Rimangono salve le disposizioni del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva 2005/36/CE in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, che disciplinano espressamente la libera prestazione di servizi per le professioni regolamentate. La rubrica dell'articolo, per mero drafting, al fine di rispecchiare quanto contenuto nel testo dell'articolo, e in coerenza con l'articolo 16 della direttiva, vista peraltro l'osservazione della 14^a Commissione Senato, è stata modificata in "Requisiti da giustificare."

Anche l'aggettivo "gravi" è stato eliminato per rispecchiare il dettato della direttiva, in considerazione anche del fatto che il motivo imperativo di interesse generale reca già in sé l'eccezionalità dell'applicazione.

L'articolo 22 accoglie tutte le deroghe previste dalla direttiva per le attività che possono non rientrare nel campo di applicazione della libera prestazione di servizi. In accoglimento dell'osservazione della XIV Commissione della Camera dei deputati, all'articolo 22, comma 1, sono state inserite tra le attività coperte da deroga anche quelle relative al recupero giudiziario dei crediti.

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

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

L'articolo 25 prevede che i prestatori possano espletare tutte le procedure e le formalità necessarie allo svolgimento delle attività di servizi (rientranti nel campo di applicazione della direttiva) attraverso lo sportello unico per le attività di servizi previsto dall'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE è più ampio di quello coperto dalla precedente normativa nazionale in materia di sportello unico, per cui si è avuta la necessità di estendere alle prestazioni di servizi che non rientrano nella c.d. "impresainungiorno" e che non riguardino la realizzazione o la trasformazione di impianti, la procedura alla quale fa riferimento l'articolo 38 del citato decreto-legge n. 112 del 2008. Attraverso lo sportello unico, quale unico punto di contatto, il prestatore di servizi può presentare le domande necessarie per l'accesso alle attività di servizi. Le predette procedure, anche al fine di

assicurare ai prestatori transfrontalieri l'accessibilità alle attività di servizi ed evitare ripetizioni istruttorie e documentali con riduzione dei tempi necessari alla conclusione del procedimento, sono espletate per via telematica (commi 1 e 2). Per esigenze di drafting il comma 3 dell'articolo 25 è stato modificato al fine di rispecchiare le procedure introdotte con la nuova disciplina dello sportello unico. In questa prospettiva, è stato ribadito che le domande se contestuali alla comunicazione unica di cui all'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, sono presentate al registro delle imprese disciplinato dall'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 579. Il registro delle imprese, una volta ricevute le comunicazioni, le trasmette immediatamente allo sportello unico (comma 3). Al fine di assicurare la funzionalità di tale unico punto di accesso su tutto il territorio, nel caso che i Comuni non avessero istituito lo sportello unico o che esso non rispondesse ai requisiti previsti dalla legge, l'esercizio delle relative funzioni è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (comma 4). Per le attività che non richiedono l'iscrizione presso il registro delle imprese il portale "impresa in un giorno", disciplinato dall'articolo 38, comma 3, lettera d), del già citato decreto-legge n. 112 del 2008, costituisce il punto di contatto nazionale con le amministrazioni statali, regionali o locali e con gli altri soggetti responsabili del controllo o della disciplina delle attività dei servizi, ivi inclusi gli ordini professionali, i collegi nazionali professionali e gli albi. Il portale assicura così il collegamento e il reindirizzamento ai sistemi informativi ed ai portali già realizzati (comma 5). Le autorità competenti devono garantire che presso lo sportello unico il prestatore possa espletare tutte le ulteriori formalità richieste per il rilascio dell'autorizzazione (comma 6). Il prestatore ha l'obbligo di informare lo sportello unico di eventuali cambiamenti della sua situazione, come l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime autorizzatorio, e i cambiamenti della sua situazione tali da modificare o far venir meno le condizioni in base alle quali è stato rilasciato il titolo autorizzatorio (comma 7). L'ipotesi presa in considerazione dal 53° considerando della direttiva 2006/123/CE, cioè la necessità che il rilascio di autorizzazione espressa per talune attività di servizi richieda il colloquio con il richiedente al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere l'attività in questione, trova regolamentazione nel comma 8 dell'articolo in rassegna, il quale prevede che, in presenza di motivi imperativi di interesse generale, il procedimento autorizzatorio può essere espletato non interamente in modalità telematica. La norma di raccordo sopra descritta conferma che lo sportello unico costituisce unicamente uno strumento di semplificazione nell'accesso alle amministrazioni competenti al rilascio delle autorizzazioni e non incide sulle attività che queste ultime già svolgono nell'esercizio delle proprie competenze, già prese in considerazione dalle assegnazioni di bilancio, senza che siano necessarie ulteriori risorse, umane, finanziarie e strumentali, per assicurare il collegamento allo sportello unico. Non trattandosi di nuovi compiti (che anzi la semplificazione operata sui regimi autorizzatori esistenti ha in parte diminuito),

le autorità competenti saranno chiamate a svolgere la normale attività di competenza, per la parte che qui interessa, in modalità telematica attraverso le reti pubbliche di connettività già operanti o in via di realizzazione con risorse assegnate da altri strumenti legislativi. A tale riguardo, si segnala che la semplificazione in oggetto introduce l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi realizzata a "costo zero", poiché utilizza strumenti già da tempo in uso presso le pubbliche amministrazioni: il protocollo informatico (previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e dal regolamento attuativo DPCM 31/10/2000), la posta elettronica certificata articolo 47, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 81, e dall'articolo 16, comma 8, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 184, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete e firma digitale (articolo 65, comma 1 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 81) . Si avvale, inoltre, di infrastrutture e reti esistenti e ben funzionanti, che fanno capo al sistema informatico delle Camere di commercio, prevedendo il riutilizzo del portale "impresa.gov", rinominato "impresainungiorno.it", opportunamente modificato.

In ordine all'osservazione (j), si rimanda a quanto sopra esposto in ordine all'articolo 26 della direttiva.

All'**articolo 27**, comma 1, secondo periodo, le parole "copia autenticata" sono state sostituite con "traduzione autenticata", così come prescritto nell'articolo 5, comma 3, secondo periodo, della direttiva.

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

Le competenti autorità amministrative degli Stati membri sono, quindi, tenute al rispetto di particolari e definiti comportamenti nello scambio informativo con le autorità di altri Stati membri, pena l'attivazione di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Attesa la prescrizione che lo scambio d'informazioni e richieste deve avvenire obbligatoriamente per via elettronica, per accelerare e facilitare la cooperazione tra Stati membri, la Commissione europea ha elaborato, in collaborazione con gli Stati membri, un sistema informativo denominato Internal Market Information-IMI. Il sistema, disciplinato in via generale da una decisione della Commissione, ha previsto la designazione di un Coordinatore nazionale con il compito di costituire il "punto di contatto nazionale" per la gestione tecnica del sistema e per coordinare il flusso informativo al fine di evitare "blocchi" o per facilitare la ricerca delle autorità competenti a rispondere alle richieste delle autorità competenti degli altri Stati membri. Tale punto di contatto è stato individuato nell'Ufficio Mercato interno e competitività del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, in ambito Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale ufficio dovrà provvedere anche alla registrazione delle autorità competenti nel sistema, se richiesto dalle stesse, e alla convalida presso la Commissione europea delle registrazioni effettuate direttamente dalle autorità competenti.

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

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

Le risposte alle domande devono essere fornite al più presto e per via elettronica (**articolo 37, comma 1**). L'autorità competente ricevente la richiesta di informazioni, dovrebbe essere capace di trasmettere rapidamente l'informazione all'autorità richiedente dell'altro Stato membro (es. conferma dell'iscrizione in un dato registro del prestatore, la validità di un'autorizzazione, l'autenticità di un certificato, ecc). Le informazioni fornite ad altri Stati membri non devono venire utilizzate per altri scopi che non quelli motivati nella richiesta. In casi eccezionali lo scambio di informazioni può non essere semplice, ad esempio l'informazione non è accessibile, oppure il prestatore non coopera con le autorità competenti: in tale caso le autorità richiedenti e quelle riceventi devono cercare una soluzione (**articolo 37, comma 3**) e nelle situazioni più

critiche dovranno consultare i punti di contatto nazionali per facilitare la soluzione del problema (**articolo 36, comma 2**). Nel caso estremo di incapacità di un'autorità ad adempiere all'obbligo di mutua assistenza, la Commissione europea va informata (**articolo 37, comma 5**) affinché vengano prese misure adeguate, ultima delle quali la procedura d'infrazione.

Gli Stati membri provvedono affinché i registri nei quali i prestatori sono iscritti e che possono essere consultati dalle autorità competenti sul loro territorio siano altresì consultabili, alle stesse condizioni, dalle competenti autorità omologhe degli altri Stati membri.

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

Stabilimento

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

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

Prestazione di servizi transfrontalieri

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

Due grandi categorie di casi devono venire distinti:

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

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

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

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

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

Per mero drafting, all'**articolo 43, comma 1**, le parole “una misura conformemente all'articolo 42” sono state sostituite dalle parole: “le misure di cui all'articolo 42”, in quanto ci si riferisce alle misure di sicurezza dei servizi citate nell'articolo 42 e non a procedure; allo stesso comma, dopo “articolo 8” è stato inserito il riferimento al comma 1, omesso nella battitura del testo.

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

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

La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (nel prosieguo direttiva servizi) si applica a tutti i servizi forniti in uno Stato membro da prestatori stabiliti in un diverso Stato membro, salve le espresse esclusioni indicate nell'articolo 2. Tra i servizi resi da professionisti, gli unici espressamente esclusi sono i servizi forniti da notai (cfr. articolo 2, numero 2, lettera 1). Per la disciplina degli altri servizi professionali occorre applicare la clausola di specialità, contenuta nell'articolo 3, secondo la quale, quando le disposizioni della direttiva servizi confliggono con disposizioni di altri atti comunitari, disciplinanti aspetti specifici dell'accesso ad una attività di servizi o del suo esercizio in settori o professioni specifiche, tali disposizioni speciali prevarranno su quelle della direttiva servizi. Con riferimento alle attività professionali, è espressamente considerata speciale (*ex* articolo 3, punto 1, lettera d) della direttiva servizi, la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Tale direttiva, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, ha dettato regole uniformi per il riconoscimento delle qualifiche professionali consentendo, nel rispetto delle condizioni ivi dettate, a professionisti di un diverso Stato membro, di esercitare l'attività professionale in Italia in modo temporaneo ed occasionale in regime di libera prestazione di servizi (ipotesi disciplinata nel Titolo II, decreto legislativo n. 206 del 2007). Oltre alla direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, rientrano nella clausola di specialità, due direttive che regolamentano l'esercizio dell'attività professionale degli avvocati:

- la direttiva 76/249/CEE, attuata con legge 9 febbraio 1981, n. 31, recante disposizioni in materia di libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee;

- la direttiva 98/5/CE, attuata con il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, recante disposizioni volte a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale.

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

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

La libera prestazione di servizi, che si realizza quando il professionista sia legalmente stabilito in altro Stato membro per esercitarvi la professione, e intenda esercitare la corrispondente professione in modo temporaneo od occasionale in altro Stato membro, è la libertà sulla quale maggiormente trova applicazione il principio di specialità. Infatti, il Titolo II, del già citato decreto legislativo n. 206 del 2007, che disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali, prevede che quando il prestatore transfrontaliero voglia esercitare in modo temporaneo ed occasionale la professione in Italia, dovrà compiere gli adempimenti previsti nella norma (tra i quali la dichiarazione preventiva, e l'eventuale prova attitudinale). L'articolo 5, della direttiva

2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (recepita quasi integralmente dall'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 206 del 2007) prevede che *“in caso di spostamento, il prestatore è soggetto a norme professionali, di carattere professionale, legale o amministrativo, direttamente connesse alle qualifiche professionali, quali la definizione della professione, l'uso dei titoli e gravi errori professionali connessi direttamente e specificamente alla tutela e sicurezza dei consumatori, nonché le disposizioni disciplinari applicabili nello Stato membro ospitante ai professionisti che, ivi, esercitano la stessa professione”*. Applicando tale principio, al prestatore transfrontaliero, che eserciti temporaneamente ed occasionalmente attività professionale in Italia, si applicherà la legge italiana per quanto concerne la definizione di professione, l'uso dei titoli, le disposizioni disciplinari, e tutto quanto previsto nell'articolo sopra riportato. Inoltre, è lo stesso articolo 17 della direttiva servizi, che nel dettare deroghe all'applicazione dei principi disciplinanti la libera prestazione di servizi, dispone (punto 6) che gli stessi non si applichino a quanto disciplinato dal Titolo II della direttiva 2005/36/CE, *“compresi i requisiti negli Stati membri dove il servizio è prestato che riservano un'attività ad una particolare professione”*. Dunque, in caso di libera prestazione di servizio la clausola di specialità impone che quanto attiene alla definizione di professione, ovvero all'uso dei titoli ed alla responsabilità professionale, sia disciplinato dalla legge dello Stato ospitante, solo gli aspetti della professione che esulino da tale ambito ricadranno nel campo di applicazione della direttiva servizi. Data tale premessa, per gli aspetti dell'attività professionale in regime di libera prestazioni che esulino dall'applicazione della clausola di specialità, l'articolo 16, punto 3, della direttiva servizi dispone che al prestatore transfrontaliero potranno applicarsi i requisiti richiesti dallo Stato ospitante ai prestatori stabiliti, solo se sussistano ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità. Per rendere più chiaro quanto previsto dalla norma possono formularsi alcuni esempi. Alle comunicazioni commerciali diffuse dal prestatore transfrontaliero che operi in Italia in regime di libera prestazione, potrà applicarsi la legge italiana solo nei limiti in cui ciò sia finalizzato a garantire l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione, nonché il segreto professionale sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità, non discriminazione e necessità (come peraltro stabilito nell'articolo 24 della direttiva servizi). Lo stesso a dirsi per le attività multidisciplinari per le quali lo Stato ospitante potrà imporre, ai prestatori transfrontalieri in regime di libera prestazione, il rispetto di requisiti imposti ai prestatori stabiliti, ma solo se ciò sia giustificato per garantire l'applicazione di norme di deontologia professionale tese a assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del professionista (articolo 25 della direttiva servizi). Quanto esposto è stato trasfuso nell'**articolo 44** del presente decreto. La norma esplicita la clausola di specialità prevedendo che rimanga ferma l'applicazione di quanto previsto nel Titolo II del decreto legislativo n. 206 del 2007, e dunque anche dal richiamato comma 4, articolo 9, di tale decreto (che disciplina i presupposti e gli

adempimenti necessari per l'esercizio della prestazione di servizi professionali temporanea ed occasionale). Dovrà, altresì, applicarsi come norma speciale la legge 9 febbraio 1981, n. 31, che recepisce la direttiva 76/249/CEE, in materia di libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee, e le disposizioni nazionali di attuazione di norma comunitarie (clausola di chiusura che rende la disposizione suscettibile di adeguamento rispetto a future disposizioni europee). Per quanto non disciplinato da queste disposizioni alla prestazione temporanea e occasionale di attività professionale regolamentata si applicheranno i limiti fissati dall'articolo 20 del presente decreto ed, in particolare, il principio secondo il quale ai prestatori transfrontalieri stabiliti nell'Unione europea, che esercitino in Italia in regime di libera prestazione si applicheranno i requisiti richiesti ai prestatori stabiliti in Italia solo se sussistano ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica, sanità pubblica o di tutela dell'ambiente.

L'esercizio della libertà di stabilimento, riconosciuta e garantita dal Trattato CE, permette ai cittadini comunitari di stabilire la propria sede in qualsiasi Stato membro, al fine di svolgere la propria attività in modo stabile e continuativo *“alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini”* (articolo 43 del Trattato CE). L'articolo 9 della direttiva servizi stabilisce che gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime autorizzatorio, solo se tale regime non sia discriminatorio nei confronti del prestatore, e se la necessità di tale regime sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, deve, infine, essere verificato che l'obiettivo non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva. Il considerando 39, della direttiva servizi, ha chiarito che la nozione di *“regime di autorizzazione”* comprende anche *“l'obbligo per poter esercitare l'attività di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, un ruolo..”*, mentre l'ultimo comma dell'articolo 9, della direttiva servizi, ha espressamente escluso dall'ambito di applicazione della norma gli aspetti dei regimi autorizzatori disciplinati, direttamente o indirettamente, da altri strumenti comunitari. Calando le disposizioni normative riportate nell'ambito dell'esercizio di attività professionale regolamentata, discende che per la parte strettamente inerente il riconoscimento del titolo, al prestatore comunitario che intenda stabilirsi in Italia dovranno applicarsi le disposizioni dettate nel Titolo III, del decreto legislativo n. 206 del 2007 (di attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), mentre per le parti non disciplinate da tale normativa occorrerà applicare i principi della direttiva servizi. Dunque, poiché la disciplina italiana del riconoscimento del titolo prevede che le autorità competenti, cioè i diversi Dicasteri cui è attribuita la vigilanza sulle singole professioni regolamentate, acquisita dal professionista europeo la documentazione necessaria e adottate, ove richiesto, le necessarie misure compensative (quali, per alcune professioni, il superamento di una prova attitudinale), provvedano al riconoscimento del titolo professionale con decreto

motivato da pubblicare in Gazzetta Ufficiale, dal momento successivo alla pubblicazione del decreto di riconoscimento del titolo, il professionista europeo che intenda stabilirsi in Italia, sarà soggetto all'applicazione della disciplina italiana, che andrà vagliata, per valutarne la conformità rispetto ai principi espressi nella direttiva servizi. Ottenuto il decreto di riconoscimento del titolo, il professionista europeo che intenda stabilirsi in Italia è abilitato a richiedere iscrizione nell'albo professionale, iscrizione peraltro necessaria per esercitare la professione in Italia. Si è reso, dunque necessario verificare se le norme nazionali che disciplinano l'iscrizione in albi, registri o elenchi e tutte le norme che disciplinano l'esercizio dell'attività professionale (in particolare quelle relative alla comunicazioni commerciali, all'attività multidisciplinare ovvero che richiedono un particolare regime soggettivo in capo al professionista) siano o meno compatibili con la direttiva servizi. Per verificare la compatibilità di tali norme, con riferimento alle professioni vigilate dal Ministero della giustizia, è stato compiuto un completo monitoraggio sia della normativa primaria, sia delle disposizioni deontologiche vigenti, con la piena collaborazione dei Consigli degli ordini nazionali e dei Collegi professionali nazionali.

Con riferimento al regime autorizzatorio, l'articolo 9, della direttiva servizi, richiede che, preliminarmente, venga valutata la necessità di un tale regime, che potrà essere ritenuto compatibile rispetto alla direttiva europea, solo qualora giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. Nel caso della professioni regolamentate, la necessità del regime autorizzatorio emerge con chiarezza, sia in considerazione degli interessi che si intendono tutelare (sicurezza degli utenti finali, competenza tecnica dei prestatori in ragione delle attività svolte dai professionisti etc.), sia in considerazione della stessa disciplina comunitaria, che nel momento in cui ha riconosciuto per i titoli professionali un dettagliato *iter* per il reciproco riconoscimento, ha espressamente avallato la necessità di un vaglio, da parte di amministrazioni pubbliche, dei titoli abilitanti all'esercizio delle attività professionali regolamentate. Data tale premessa, si è reso necessario valutare, attraverso il monitoraggio dei diversi regimi autorizzatori presenti nelle norme che disciplinano gli ordinamenti professionali italiani, se gli stessi fossero conformi rispetto a quanto richiesto dalla direttiva servizi, analizzando in particolare le condizioni di rilascio dell'autorizzazione (articolo 10); la loro durata di validità (articolo 11); i meccanismi di selezione tra diversi candidati (articolo 12); le procedure di autorizzazione (articolo 13), la presenza di requisiti vietati (articolo 14) o di requisiti da valutare (articolo 15).

Dal monitoraggio compiuto è emerso, con chiarezza, che non sussistono profili di criticità della normativa italiana, rispetto a quella comunitaria, con riferimento alle condizioni di rilascio dei provvedimenti di iscrizione negli albi professionali, essendo assicurato nel nostro ordinamento che tali iscrizioni siano rilasciate nel rispetto di precisi canoni legislativi (evitando in tal modo che vi sia esercizio arbitrario del potere),

sulla base di parametri non discriminatori, giustificati da motivi imperativi di interesse generale, chiari, trasparenti resi pubblici preventivamente. Inoltre, per tutte le professioni vigilate dal Ministero della giustizia, l'iscrizione all'albo consente al professionista di esercitare l'attività professionale su tutto il territorio nazionale, l'iscrizione agli albi non ha durata limitata nel tempo e risulta altresì conforme a quanto previsto nell'articolo 12 della direttiva. L'articolo 13, della direttiva, oltre a richiede che le procedure di autorizzazione siano rese pubbliche preventivamente e tali da garantire che le domande siano trattate con obiettività e imparzialità (requisiti rispettati dalle leggi professionali monitorate), detta, nell'ottica di una generale semplificazione e unificazione delle procedure, un meccanismo semplificato per il rilascio dell'autorizzazione. E' previsto, dal legislatore comunitario, che le procedure e le formalità di autorizzazione siano tali da garantire la trattazione dell'istanza con la massima sollecitudine, e che sia fissato un termine di risposta prestabilito da rendere pubblico preventivamente, termine che decorre dalla presentazione di tutta la documentazione richiesta, il termine potrà essere prorogato una sola volta per un periodo limitato. La direttiva, infine, dispone che in mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato *“l'autorizzazione si considera rilasciata”*, permettendo agli Stati membri di mantenere regimi diversi solo se giustificati da *“un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi”*. Dal monitoraggio della normativa nazionale esistente, è emerso che numerose leggi professionali vigenti non contengono alcun termine espresso, mentre altre leggi professionali prevedono che l'iscrizione avvenga entro un termine. Il termine, laddove previsto, non è omogeneo in quanto in alcune leggi professionali è fissato il termine di due mesi in altri quello di tre mesi, decorrenti dalla presentazione della domanda. Ulteriore differenza è emersa quando si sono considerati i regimi di impugnazione del provvedimento di diniego o del *“silenzio”* dell'ordine competente, in quanto alcune leggi professionali non contengono alcuna disposizione speciale, mentre altre prevedono che in caso di *“silenzio”* dell'ordine locale sulla istanza di iscrizione all'albo, l'interessato possa presentare ricorso al Consiglio dell'ordine nazionale o al Collegio professionale nazionale. A fronte di tali divergenze e difformità di disciplina, che poco si conciliano con un'ottica di semplificazione amministrativa e di razionalizzazione delle procedure, obiettivi perseguiti dalla direttiva servizi, si è rilevato che non risulta edito, né è stato segnalato dai Consigli o Collegi nazionali interpellati, alcun ricorso relativo al mancato rispetto dei termini per l'iscrizione negli albi professionali. Inoltre, la considerazione che l'iscrizione all'albo professionale avviene dopo un lungo iter, costituito dal conseguimento del titolo di studio, seguito dall'espletamento del tirocinio professionale, e dal superamento dell'esame di Stato, ovvero per i professionisti che abbiano conseguito il titolo in un diverso Stato dell'Unione europea, dal rilascio da parte dell'autorità competente di un decreto ministeriale adottato, previa indizione di una conferenza di servizi, fanno ritenere che l'iscrizione all'albo sia l'ultimo atto di un procedimento complesso, nel quale i Consigli degli ordini o i Collegi professionali sono

già in possesso delle informazioni necessarie per compiere gli accertamenti dovuti. Inoltre, la presenza di procedimenti così complessi, ed in particolare per i professionisti transfrontalieri l'adozione di un decreto ministeriale di riconoscimento del titolo, avrebbero reso difficile per il legislatore italiano giustificare, per i professionisti comunitari che abbiano ottenuto il decreto ministeriale di riconoscimento del titolo per stabilirsi in Italia, la necessità di un provvedimento espresso di iscrizione all'albo professionale. Non appariva possibile, infatti, invocare i *“motivi di interesse generale”* richiesti dall'articolo 13 della direttiva servizi, per ritenere conforme alla disciplina comunitaria il mantenimento di un regime nazionale disciplinato da una procedura diversa da quella delineata nel medesimo articolo, quando il professionista europeo era stato sottoposto ad un accurato vaglio da parte dell'autorità competente, vaglio culminato nel rilascio di un decreto di riconoscimento del titolo professionale, adottato *ad personam*. Alla luce di tale necessario adeguamento, il principio di delega contenuto nell'articolo 41, comma 1, lettera t), della legge n. 88 del 2009 (Legge comunitaria 2008), che impone al legislatore delegato di *“assicurare un'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento dei cittadini italiani, rispetto a quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea, ed evitare effetti discriminatori a danno dei prestatori italiani di servizi”*, ha imposto di uniformare, il procedimento per l'iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate. Infatti, se per i motivi esposti è apparso necessario uniformare la disciplina nazionale, per l'iscrizione negli albi dei prestatori europei che intendano esercitare in regime di stabilimento la professione in Italia, ai criteri dell'articolo 13 della direttiva servizi, con l'adozione di un regime semplificato di silenzio assenso, sarebbe risultato discriminatorio mantenere per i professionisti italiani l'attuale regime che richiede un provvedimento espresso, discriminazione non conforme al principio di delega richiamato.

L'articolo 44 dello schema di decreto legislativo, in relazione all'esercizio di attività professionale regolamentata in regime di libera prestazione, fa salva la specifica disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 206 del 2007, nella legge n. 31 del 1982 e nelle *“disposizioni nazionali di attuazione delle norme comunitarie che disciplinano specifiche professioni”*. La Commissione XIV della Camera, ha posto come condizione (n. 4) di fare riferimento direttamente alle *“normative comunitarie che disciplinano specifiche professioni”*. Il Governo ha ritenuto di non accogliere tale condizione, in quanto, trattandosi di direttive non *self-executing*, il diretto riferimento alle stesse eliminerebbe la disciplina dettata a livello nazionale, con indubbia confusione giuridica. Del resto, se si considera lo stesso decreto legislativo n. 206 del 2007, molte disposizioni in esso contenute hanno trovato diversa attuazione negli Stati membri.

L'**articolo 45** detta quindi disposizioni uniformi per disciplinare il procedimento di iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio di professioni regolamentate, prevedendo che la domanda deve essere corredata dei documenti comprovanti il

possessiono dei requisiti, stabiliti da ciascuna legge professionale (comma 1). Il comma 2 detta un termine unico che varrà per tutte le professioni regolamentate per la conclusione del procedimento, fissato in due mesi dalla presentazione della domanda. La scelta del termine è stata effettuata all'esito del più volte richiamato monitoraggio, dal quale è emerso che le leggi professionali attualmente vigenti, quando prevedono un termine per la conclusione del procedimento di iscrizione, determinandolo in due o tre mesi. Poiché le norme più recentemente varate (come ad esempio il decreto legislativo n. 139 del 2005, che disciplina la professione di commercialista) prevedono un termine di due mesi, si è ritenuto di considerarlo congruo. Il comma 3 dell'articolo 45 stabilisce un principio presente solo in alcune leggi professionali ma che si è ritenuto opportuno affermare per tutti i procedimenti di iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio delle professioni regolamentate; tale principio prevede che il rigetto della domanda di iscrizione per motivi di incompatibilità o di condotta, cioè per motivi che attengono a comportamenti o a situazioni soggettive del richiedente, non possa essere pronunciato se non previo invito a comparire del richiedente per esporre le proprie difese. Il comma 4 recepisce il più volte richiamato numero 4) dell'articolo 13, della direttiva servizi, prevedendo che in caso di mancata adozione del provvedimento espresso di iscrizione da parte del Consiglio o del Collegio competente, trascorso il termine di due mesi dalla presentazione della domanda si applichi l'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Come noto questa norma detta i principi generali in materia di silenzio assenso prevedendo che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunichi all'interessato, nel termine stabilito (che nel caso di specie è di due mesi dalla presentazione della domanda) espresso rigetto. L'articolo 45 esplicita chiaramente (comma 5) che l'iscrizione all'albo o all'elenco speciale per l'esercizio di una professione regolamentata, in mancanza di provvedimento espresso, si perfezioni al momento della scadenza del termine per la formazione del silenzio assenso, e che dallo stesso momento (comma 6) decorra il termine, ove previsto, per le notificazioni o comunicazioni del provvedimento agli aventi diritto. Il comma 7 dell'articolo 45 richiama la clausola di specialità contenuta nella direttiva servizi, disponendo che i principi descritti nell'articolo non si applichino alle disposizioni nazionali di attuazione di normative comunitarie che disciplinino specifiche professioni, si pensi ad esempio alla direttiva che disciplina il diritto di stabilimento degli avvocati (sopra richiamata).

L'**articolo 46** detta i requisiti per l'iscrizione in albi, registri o elenchi, per l'esercizio delle professioni regolamentate. Il comma 1 realizza un collegamento tra le singole leggi professionali e quanto stabilito dal decreto legislativo n. 206 del 2007, prevedendo espressamente che il decreto di riconoscimento del titolo professionale del professionista comunitario, rilasciato ai sensi del Titolo III del decreto legislativo n. 206

del 2007, costituisca titolo per l'iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio delle professioni regolamentate. Il comma 2 recepisce l'articolo 14 della direttiva servizi. In questa norma il legislatore comunitario ha fissato una serie di requisiti da considerare vietati. Prendendo atto della consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia elaborata interpretando il Trattato CE, nella direttiva servizi viene vietato agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi alla sussistenza di una serie di requisiti considerati, *ipso iure*, discriminatori, tra i quali la cittadinanza del prestatore, la residenza sul territorio nazionale, la verifica della condizione di reciprocità. Le norme nazionali, disciplinanti l'esercizio di professioni regolamentate, molte delle quali adottate quando la Comunità europea non era ancora stata costituita, prevedono tutti i requisiti richiamati, totalmente vietati dalla direttiva servizi. A seguito di sentenze della Corte di Giustizia, si era provveduto a espungere da alcune leggi professionali questi requisiti, o a dettare norme generali che ne vietassero l'applicazione ai cittadini dell'Unione, ad esempio equiparando la residenza al domicilio professionale, ovvero equiparando i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione ad albi. Inoltre, numerose circolari ministeriali avevano richiesto agli ordini professionali di disapplicare le norme nazionali non conformi ai principi del Trattato, realizzando di fatto un'applicazione delle norme italiane conformi alla disciplina comunitaria. Tuttavia, le singole leggi disciplinanti l'esercizio di professioni regolamentate continuano a richiedere, formalmente, numerosi requisiti considerati discriminatori dal diritto europeo, che si è ritenuto necessario espungere sia inserendo la clausola generale contenuta nel comma 2 dell'articolo 46, sia intervenendo sulle singole leggi non conformi. Pertanto, è stato espressamente previsto che i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea siano equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'iscrizione o del mantenimento dell'iscrizione in albi, elenchi o registri per l'esercizio delle professioni regolamentate e che, ai medesimi fini, il domicilio professionale sia equiparato alla residenza.

L'**articolo 47** detta disposizioni per l'esercizio dell'attività professionale in regime di stabilimento, stabilendo che per l'iscrizione in albi, elenchi o registri per l'esercizio di attività professionale regolamentata da parte di associazioni o di società è necessario che vengano rispettati i limiti previsti dalla legislazione nazionale vigente, con un esplicito richiamo all'articolo 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, che oltre a disciplinare i requisiti per la fornitura di servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti (oggetto sociale esclusivo, partecipazione del professionista a non più di una società, obbligo di rendere la prestazione da parte di uno o più soci professionisti previamente indicati), ha rimosso il divieto di svolgere pubblicità informativa nel rispetto dei principi di trasparenza e veridicità, e ha abrogato le norme che prevedevano l'obbligatorietà delle tariffe professionali fisse o minime.

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

In accoglimento della condizione posta dalle Commissioni II e X della Camera dei deputati, che ha chiesto al Governo di provvedere prioritariamente all'adeguamento professionale degli assistenti sociali, dei chimici, degli ingegneri e architetti ai principi contenuti nel decreto legislativo, all'articolo 48 dopo le parole: "per adeguare la regolamentazione vigente in materia di esercizio delle professioni regolamentate," sono state inserite le parole: "in particolare con riferimento all'ordinamento professionale degli assistenti sociali, dei chimici, degli ingegneri e degli architetti". Non è stata invece accolta l'osservazione (c) delle predette Commissioni della Camera, concernente il riferimento all'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, in quanto non sempre le modifiche previste dallo schema di decreto richiedono l'utilizzo di detta fonte di produzione legislativa, si è preferito, quindi, lasciare il riferimento generico contenuto nel testo.

Gli articoli da 49 a 63, modificano le leggi che disciplinano le specifiche professioni, vigilate dal Ministero della giustizia, al fine di adeguarle alle disposizioni della direttiva servizi, nel rispetto dei seguenti principi:

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

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

- l'**articolo 49**, modifica il regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, recante ordinamento della professione di avvocato e procuratore;
- l'**articolo 50** modifica la legge 7 gennaio 1976, n. 3, recante ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale;
- l'**articolo 51** modifica la legge 6 giugno 1986, n. 251, recante istituzione dell'albo professionale degli agrotecnici;
- l'**articolo 52** modifica la legge 9 febbraio 1942, n. 194, recante disciplina giuridica della professione di attuario;
- l'**articolo 53** modifica la legge 28 marzo 1968, n. 434, recante ordinamento della professione di perito agrario;
- l'**articolo 54** modifica la legge 3 febbraio 1963, n. 69, recante ordinamento della professione di giornalista;
- l'**articolo 55** modifica la legge 28 giugno 2005, n. 139, recante costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;
- l'**articolo 56** modifica la legge 24 maggio 1967, n. 396, recante ordinamento della professione di biologo;
- l'**articolo 57** modifica la legge 11 gennaio 1979, n. 12, recante norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro;
- gli **articoli 58 e 59** modificano rispettivamente la legge 3 febbraio 1963, n. 112, e 12 novembre 1990, n. 339, recanti disposizioni in materia di professione di geologo;
- l'**articolo 60** modifica la legge 18 gennaio 1994, n. 59, recante ordinamento della professione di tecnologo alimentare;
- l'**articolo 61** modifica la legge 7 marzo 1985, n. 75, recante modifiche all'ordinamento professionale dei geometri;
- l'**articolo 62** modifica la legge 2 febbraio 1990, n. 17, recante modifiche all'ordinamento professionale dei periti industriali;
- l'**articolo 63** modifica la legge 23 marzo 1993, n. 84, recante ordinamento della professione di assistente sociale.

In accoglimento delle osservazioni delle Commissioni II e X della Camera dei deputati, è stato inserito l'**articolo 61**, che apporta le medesime modificazioni all'ordinamento professionale dei geometri.

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

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

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

- relativamente alle autorizzazioni per avviare le attività, gli interventi proposti riguardano la trasformazione dell'autorizzazione in d.i.a., l'apertura di un punto esclusivo e non esclusivo di vendita di quotidiani e periodici (**ex articolo 71**, poi soppresso a seguito dei pareri parlamentari);
- per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, l'eliminazione del contingentamento numerico, nonché del criterio del reddito della popolazione residente e fluttuante (**articolo 64**);
- per l'attività di apertura di un punto vendita esclusivo e non esclusivo di quotidiani e periodici, l'eliminazione della verifica di natura economica, ovvero della necessità della prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato (**ex articolo 71**, poi soppresso a seguito dei pareri parlamentari);

- in materia di requisiti di accesso, l'unificazione per tutte le attività commerciali (attività di somministrazione di alimenti e bevande, attività di vendita in sede fissa, le forme speciali di vendita, attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche, apertura di un punto esclusivo e non esclusivo di vendita di quotidiani e periodici (**articolo 70**)).

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

Nel caso specifico degli agenti, peraltro, la normativa comunitaria (già la direttiva 85/653/CE, del Consiglio, del 18 dicembre 1985, in materia di agenti commerciali) esclude per l'esercizio di tali professioni la necessità di iscrizione in ruoli e anche la Corte di Giustizia europea con sentenza del 6 marzo 2003 ha affermato che l'iscrizione dell'agente commerciale nel ruolo non può essere ritenuta condizione di validità dei contratti di agenzia conclusi dall'agente con il suo proponente, con la conseguenza che, pur non essendo preclusa l'esistenza di norme nazionali che per l'iscrizione dell'agente commerciale nel registro delle imprese richiedano la preventiva iscrizione nell'apposito ruolo, chi non è iscritto nel ruolo suddetto può qualificarsi agente, può stipulare un valido contratto di agenzia, ma non può iscriversi come tale nel Registro delle imprese. Non solo, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha segnalato a suo tempo la necessità di rimuovere le ingiustificate restrizioni all'esercizio delle attività professionali in esame (si confronti, in particolare, la segnalazione AS 219 del 18 ottobre 2001, in materia di agenti e rappresentanti del commercio). Nei casi di attività che si ritengono assimilabili, pertanto, si ravvisa l'esigenza di unificare i profili professionali di agente di affari in mediazione, agente immobiliare, agente d'affari, agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo e spedizioniere, nell'ambito della nuova categoria degli intermediari commerciali e di affari.

Si ritiene, altresì, necessario richiedere per l'esercizio della relativa attività unicamente una dichiarazione di inizio di attività (da presentare alla Camera di commercio competente per territorio tramite lo sportello unico per le attività produttive - SUAP, e per conoscenza alla Questura), corredata delle autocertificazioni e delle certificazioni attestanti il possesso dei requisiti soggettivi, morali, professionali, tecnici e finanziari, ove prescritti dalla legislazione vigente, alla quale può conseguire, verificato il possesso dei requisiti, l'iscrizione nel repertorio delle notizie economiche e

amministrative (REA), tenuto dalle Camere di commercio, e la contestuale attribuzione della qualifica. Si ritiene, infatti, che la soppressione dei ruoli in questione, purché all'interno di detto procedimento, sia in grado di offrire comunque sufficienti garanzie volte alla tutela della concorrenza e del consumatore.

In sintesi, nel settore delle attività di servizio che necessitano di iscrizione in ruoli o elenchi l'intervento di semplificazione concerne l'eliminazione di albi o ruoli e la trasformazione del titolo autorizzatorio in d.i.a. (**articoli 73-76**).

Per le altre restanti attività di servizio (attività di acconciatore, di estetista e di tintolavanderia (**articoli 77, 78 e 79**), le previsioni concernono la dichiarazione di inizio attività da presentare allo sportello unico per le attività produttive – SUAP. Nel caso della disciplina applicabile all'esercizio dell'attività delle tintolavanderie che, a tre anni dall'emanazione della disciplina nazionale (legge 22 febbraio 2006, n. 84), non risulta recepita da alcuna delle Regioni, si è prevista la semplificazione dei requisiti professionali di accesso, considerata l'onerosità dei medesimi.

Riguardo, altresì, all'attività di facchinaggio, si è ritenuto di eliminare la d.i.a. prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 342 del 1983, nel caso di soggetti e degli addetti che abbiano presentato la d.i.a. ai sensi della legge n. 40 del 2007, in quanto il meccanismo di una doppia presentazione della dichiarazione di inizio attività risulta oneroso, e non giustificabile in termini di adeguatezza e proporzionalità detto adempimento (**articolo 72**).

Gli **articoli** da **64** a **80** sono stati modificati sia per tenere conto dei pareri parlamentari sia per apportare modifiche formali di drafting.

Si riportano di seguito le modifiche apportate allo schema di decreto approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009.

Le Commissioni riunite II (Giustizia) e X (Attività produttive), della Camera, hanno espresso il proprio parere in data 11 marzo 2010, condizionando il proprio parere favorevole al mantenimento, all'**articolo 73**, del ruolo degli agenti di affari in mediazione, come disciplinato in particolare dall'articolo 2 della legge 3 febbraio 1989, n. 39. Al riguardo, tenuto conto anche delle due diverse osservazioni riferibili al medesimo articolo 73 contenute nel parere della Commissione XIV della Camera, tale condizione è stata accolta in tutta la sua portata sostanziale in quanto, pur tenendo ferma la formale soppressione del ruolo, l'articolo 73 è stato integralmente riformulato richiamando espressamente la disciplina prevista dalla legge 3 febbraio 1989, n. 39, e chiarendo espressamente che restano pienamente applicabili tutte le relative disposizioni sostanziali e che l'iscrizione nel registro delle imprese o nel REA con la qualifica di

intermediario per le diverse tipologie di attività, distintamente previste dalla legge 3 febbraio 1989, n. 39, ha effetto dichiarativo del possesso dei requisiti abilitanti all'esercizio della relativa attività professionale e sostituisce, ad ogni effetto di legge, i richiami al ruolo soppresso.

Le predette Commissioni II e X hanno inoltre formulato le seguenti considerazioni non preclusive, sottoponendo alle valutazioni del Governo le osservazioni di seguito riprodotte, con le indicazioni circa le modalità di accoglimento o i motivi tecnico-giuridici che non hanno consentito di prenderle in considerazione:

- con riferimento all'**articolo 16**, al fine di evitare interpretazioni estensive della nozione di "risorse naturali", l'opportunità di escludere espressamente l'equiparazione dei posteggi in aree di mercato alle risorse naturali; tale osservazione non può essere accolta nei termini proposti, per non contraddire la lettera e lo spirito della corrispondente disposizione della direttiva e per tener conto delle diverse formulazioni utilizzate a questo riguardo dall'altro parere parlamentare acquisito, ma è stata accolta nella sua sostanza quanto all'obiettivo di consentire un'equilibrata applicazione della stessa, anche in parziale deroga, attraverso le opportune intese in sede di Conferenza Stato-regioni anche ai fini dell'introduzione di disposizioni transitorie volte a non determinare gravi problemi applicativi nel delicato settore del commercio su aree pubbliche;

- con riferimento agli **articoli 64, 65, 66, 67, 68, 69 e 83**, la necessità di sostituire l'erroneo riferimento all'articolo 19, comma 2, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990, con il riferimento al terzo periodo dello stesso comma; l'osservazione è stata accolta mediante l'opportuno coordinamento delle modifiche apportate al citato articolo 19 della legge n. 241 del 1990 con i richiami contenuti negli altri articoli oggetto della medesima osservazione ;

- con riferimento all'articolo 64, comma 8, la necessità di rettificare l'erroneo riferimento all'articolo 6, commi 1 e 2, che tratta di altra materia; l'osservazione è stata accolta rettificando tale riferimento e riferendolo correttamente all'articolo 71, stessi commi;

- con riferimento all'articolo 70, l'opportunità di escludere la possibilità di esercizio del commercio su aree pubbliche da parte di società di capitali; l'osservazione non può essere accolta nei termini proposti, per evidente contrasto con le prescrizioni della direttiva che vietano discriminazioni sulla base della forma giuridica del prestatore di servizi, ma se ne è tenuto conto prevedendo l'adozione di disposizioni attuative mediante apposita intesa in sede di conferenza Stato-regioni (si veda il nuovo comma 5 dell'articolo 70); in tale sede potranno essere individuate le misure opportune per evitare che si determinino discriminazioni di segno contrario nell'assegnazione dei posteggi, individuando equi criteri di assegnazione dei posteggi a prescindere dalla forma giuridica dell'impresa, trattandosi di una esigenza che costituisce un evidente presupposto di legittimità di tali criteri ed anche un naturale corollario delle prescrizioni

proprie della direttiva; esse, infatti, non consentono di discriminare l'accesso alle attività sulla base della forma giuridica dell'impresa, con conseguente necessità di ammettere tutte le forme societarie all'esercizio dell'attività di commercio di aree pubbliche, ma anche di non determinare condizioni di ingiustificato privilegio per le nuove forme societarie ammesse;

Il predetto parere evidenzia, infine, la necessità di dare compiuta attuazione all'articolo 26 della direttiva, prevedendo idonee misure atte ad incoraggiare – escludendo espressamente le professioni regolamentate – i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi facendo certificare o valutare la loro attività da organismi indipendenti o accreditati e promuovendo la elaborazione di carte di qualità, anche a livello comunitario; l'osservazione è stata accolta quanto alla necessità di dare attuazione anche alle disposizioni di cui all'articolo 26 della direttiva introducendo un nuovo apposito articolo (**articolo 81**). Peraltro, la necessità di promuovere le attività di certificazione e le carte di qualità dei servizi e le altre indicazioni per gli Stati membri contenuti in tale articolo possono essere perseguite con gli ordinari strumenti in sede amministrativa, ma non sembra possano essere in questa sede supportate da disposizioni sostanziali cogenti, per assenza di specifici criteri di delega e per mancanza di copertura finanziaria per eventuali incentivi. Si è ritenuto, invece, necessario dare specifica attuazione al comma 2 del citato articolo 26 che impone agli Stati membri di dare specifici obblighi ai soggetti interessati affinché le informazioni sul significato di taluni marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari, costituendo anche il presupposto per ulteriori azioni promozionali.

La Commissione XIV della Camera, ha espresso il proprio parere in data 10 marzo 2010, sottoponendo alle valutazioni del Governo le seguenti condizioni ed osservazioni, per ciascuna delle quali si indicano di seguito anche le modalità di accoglimento o i motivi tecnico-giuridici che non hanno consentito di prenderle in considerazione:

- con riferimento all'articolo 26 della direttiva, la condizione circa la necessità di dare attuazione a tale articolo, indicando, peraltro, come modalità di attuazione, l'istituzione di nuovi organismi indipendenti o l'affidamento ad organismi esistenti (tra i quali si richiama ACCREDIA ed UNI) compiti di valutazione e certificazione delle attività dei prestatori di servizi; l'osservazione è stata accolta quanto alla necessità di dare attuazione anche alle disposizioni di cui all'articolo 26 nei termini precisati con riferimento alle analoghe osservazioni contenute nel parere delle Commissioni II e X. In tale ambito è stato altresì espressamente previsto, costituendo il presupposto per le eventuali iniziative promozionali da assumere in sede amministrativa, che le comunicazioni e informazioni che i soggetti interessati sono tenuti a fornire sul

significato dei marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi evidenzino se si tratta di certificazioni rilasciate sulla base del sistema di accreditamento di cui al Regolamento (CE) n. 755/2008, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, per il quale la funzione di organismo unico nazionale di accreditamento è stata recentemente attribuita ad ACCREDIA;

- con riferimento all'articolo 64, sulla somministrazione di alimenti e bevande, l'opportunità di sopprimere tale articolo alla luce degli indubbi motivi di tutela della salute che inducono ad una più attenta riflessione e necessitano di un più approfondito esame del settore ai fini del recepimento della normativa sui servizi del mercato interno; tale osservazione non può essere accolta in quanto talune delle disposizioni contenute nella disciplina vigente sono in contrasto con la direttiva e devono pertanto necessariamente essere modificate prima possibile per evitare di infrangerne le prescrizioni; peraltro il testo proposto è già frutto di attenta riflessione e di confronto con le categorie interessate e contempera in modo adeguato le esigenze di tutela della salute, fortemente presenti in tale delicato settore, con quella di evitare ostacoli sproporzionati ed ingiustificati all'esercizio delle relative attività;

- con riferimento all'articolo 69, al fine di evitare contenziosi e garantire un corretto indirizzo dell'attività ispettiva, l'opportunità di chiarire, ulteriormente, gli adempimenti e gli ambiti di intervento dei soggetti incaricati alla vendita diretta a domicilio, nonché l'assenza, nella fattispecie, delle caratteristiche del rapporto di agenzia; l'osservazione è stata accolta con conseguente riformulazione del testo (si veda il nuovo comma 5 dell'articolo 69);

- con riferimento all'articolo 70 in materia di esercizio del commercio su aree pubbliche tramite l'utilizzo di un posteggio, in considerazione della possibile applicazione in combinato disposto con l'articolo 16, si osserva l'opportunità che il Governo introduca, mediante apposita intesa in sede di conferenza Stato-regioni, criteri rispettosi della direttiva n. 2006/123/CE, che consentano un equilibrato temperamento degli interessi pubblici e privati; l'osservazione come già precisato è stata accolta prevedendo tali criteri, anche in deroga all'articolo 16, con conseguente riformulazione del testo (si veda il nuovo comma 5 dell'articolo 70);

- con riferimento all'articolo 71, comma 1, l'opportunità di inserire anche il caso in cui i soggetti si trovino sottoposti a misure di sicurezza non detentive, a seguito di condanna per i reati ivi previsti, ovvero a misure cautelari in relazione a procedimenti penali per i reati stessi, considerato che anche tali misure sono previste dall'ordinamento penale; nonché, al comma 3, l'eventualità di prevedere esplicitamente la riabilitazione, considerato che, ai sensi delle norme vigenti, può essere ottenuta dopo tre anni e,

pertanto, risulta più favorevole; l'osservazione è stata integralmente accolta, ripristinando anche la corretta numerazione degli altri commi dell'articolo con riferimento a quanto segnalato nello stesso contesto;

- con riferimento all'articolo 72, l'opportunità di esplicitare, al fine di garantire maggiore chiarezza, anche gli articoli che regolamentano la dichiarazione di inizio di attività per l'attività di facchinaggio e non solo gli estremi delle leggi che vengono richiamate nel testo; l'osservazione è stata accolta;

- con riferimento all'articolo 73, l'opportunità della sua soppressione; pur senza aderire alla richiesta di soppressione - peraltro incompatibile con l'esigenza di dare immediata attuazione alla direttiva servizi anche in tale settore e in parziale contraddizione anche con la diversa successiva osservazione riferita anche al medesimo articolo 73 – l'osservazione è stata accolta nel suo significato sostanziale, volto a salvaguardare l'attuale disciplina dei requisiti e delle prerogative per i soggetti che svolgono attività di intermediazione, riformulando integralmente l'articolo in questione in linea con le indicazioni al riguardo contenute anche negli altri pareri parlamentari acquisiti; mediante un più aderente raccordo e una maggiore integrazione tra le norme, è stato quindi chiarito il rapporto tra lo stesso articolo e le disposizioni della legge n. 39 del 1989, salvaguardando in tale modo l'applicazione delle disposizioni vigenti che per le tipologie professionali previste dalla citata legge disciplinano il diritto alle provvigioni e la necessità del possesso di specifici requisiti professionali per l'avvio dell'attività, anche ai fini della relativa disciplina sanzionatoria; si è colta altresì l'occasione per una più corretta riformulazione delle disposizioni di tale articolo riferibili in generale agli agenti di affari, chiarendo che anche all'attività di agente di affari continuano ad applicarsi le discipline previste dalla legislazione vigente, in particolare, per le attività relative al recupero di crediti, ai pubblici incanti, alle agenzie matrimoniali e di pubbliche relazioni;

- in via generale, con riferimento agli articoli 73, 74, 75 e 76, l'opportunità di prevedere che i richiami al ruolo (ed, in particolare, quelli relativi alla distinzione per specifica categoria di attività), contenuti nelle leggi che disciplinano le attività intermediazione commerciale, agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo e spedizioniere, devono intendersi riferiti a tutti gli effetti previsti dalla legislazione vigente al registro delle imprese e al repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA); anche tale osservazione è stata accolta integralmente (si vedano i rispettivi comma 6 introdotti con gli opportuni adattamenti in ciascuno degli articoli 73, 74, 75 e 76);

- con riferimento alle attività di acconciatore (articolo 77), estetista (articolo 78), tintolavanderia (articolo 79), l'opportunità di utilizzare, quale modalità per l'esercizio

delle attività, la dichiarazione di inizio attività di cui all'articolo 19, comma 2, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990 (cd. "d.i.a. immediata") al fine di favorire una maggior semplificazione delle procedure amministrative rispetto a quelle attualmente previste dalle legislazioni regionali; anche tale osservazione, emersa in sede tecnica anche da parte delle stesse regioni, è stata accolta con le conseguenti modifiche ai relativi articoli;

- con riferimento all'articolo 80, l'opportunità di prevedere un termine più ampio per l'emanazione del decreto che dovrà disciplinare le nuove procedure di iscrizione per le attività di cui all'articolo 73, nonché per quelle di agente e rappresentante di commercio, mediatore marittimo e spedizioniere, nonché modalità e termini per l'iscrizione nel registro delle imprese e nel repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) dei soggetti iscritti negli elenchi, albi e ruoli; nonché l'opportunità di inserire idonei meccanismi di semplificazione delle procedure al fine di consentire una rapida messa a disposizione dell'utenza della nuova piattaforma informatica che sostituisce i ruoli soppressi, mantenendo in ogni caso una distinzione per ciascuna specifica tipologia di attività; l'osservazione è stata sostanzialmente accolta aumentando a sei mesi il termine di adozione del provvedimento di cui all'articolo 80, ed aggiungendo o riformulando specifici commi per ciascuno degli articoli relativi alle attività professionali ivi richiamate (si vedano le modifiche apportate ai rispettivi comma 3 ed i rispettivi comma 5 introdotti con gli opportuni adattamenti in ciascuno degli articoli 73, 74, 75 e 76, al fine di consentire di individuare, nell'ambito del registro delle imprese e del REA, registri già totalmente informatizzati, tutte le specifiche informazioni sostitutive di quelle desumibili dai ruoli soppressi; si vedano anche i comma 7 aggiunti agli articoli 73, 75 e 76, per semplificare le relative procedure con la soppressione delle Commissioni a suo tempo previste e l'attribuzione delle relative funzioni alle Camere di commercio).

La Commissione 14[^] del Senato, ha espresso il proprio parere favorevole in data 10 febbraio 2010, con i seguenti rilievi, per i quali si indicano di seguito anche le modalità di accoglimento o i motivi tecnico-giuridici che non hanno consentito di prenderle in considerazione:

- con riferimento ai criteri di delega contenuti nell'articolo 41 della legge comunitaria 2008, dove la lettera e) del comma 1 prescrive che il decreto legislativo rechi anche un elenco di tutti i servizi sottoposti ad autorizzazione che tuttavia non risulta allegato allo schema di decreto legislativo, l'opportunità che tale elenco sia elaborato ed allegato; pur tenuto conto della portata generale di tale rilievo, portata generale relativi all'elenco dei regimi autorizzativi ed al monitoraggio del risultato delle misure, si evidenzia la possibilità e l'opportunità di tenere conto di tali osservazioni,

dopo un congruo periodo di verifica ed applicazione, introducendo tale elenco dei regimi autorizzativi in sede di decreto legislativo correttivo.

Le Commissioni riunite 2^a (Giustizia) e 10^a (Industria, commercio e turismo), del Senato, hanno esaminato lo schema di decreto legislativo in questione, ma non hanno espresso in tempo utile il proprio parere.

Al fine di migliorare qualitativamente e in termini redazionali il testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2009, tenuto conto anche di quanto ulteriormente rilevato nel corso dei lavori in sede tecnica finalizzati all'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono state inoltre apportate modifiche formali ai seguenti articoli :

- i commi 3 degli articoli 74, 75 e 76; sono stati riformulati al fine di rendere più appropriato rispetto al ruolo o all'elenco cui si riferiscono, l'indicazione di assegnazione della relativa qualifica in fase di iscrizione nel registro delle imprese o nel REA;
- agli articoli 77, 78 e 79, sono stati riformulati i testi per tenere conto dell'esigenza di un più corretto uso della tecnica della novella legislativa.

In accoglimento delle osservazioni della XIV Commissione Camera e delle osservazioni delle Commissioni riunite II e X, l'articolo 71 è stato soppresso. La disciplina del settore resta affidata alle norme attualmente vigenti, in quanto compatibili con le disposizioni della direttiva, riprese dalla Parte prima del decreto.

TITOLO III - Disposizioni relative ai procedimenti di competenza di altre Amministrazioni

Articolo 82

L'articolo 47, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1972, n. 43, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, disciplina il conferimento della nomina a spedizioniere doganale, prevedendo che lo spedizioniere doganale è abilitato alla presentazione di dichiarazioni esclusivamente presso le dogane di una determinata circoscrizione doganale, prescelta dall'interessato. Come noto, il modello organizzativo dell'Agenzia, disciplinato dall'articolo 7 del Regolamento di Amministrazione, ha previsto quali organi territoriali locali gli Uffici delle dogane. Al riguardo, si rileva che la realizzazione di tali nuovi uffici, tenendo conto dei parametri indicati dal comma 2 del citato articolo 7, costituisce

una struttura con un assetto organizzativo funzionale che non rispecchia integralmente la preesistente articolazione periferica, ivi compresa la competenza territoriale delle Circoscrizioni doganali.

Inizialmente, in via amministrativa, per le patenti già rilasciate si è continuato a fare riferimento all'originario territorio previsto dalla attuale disciplina. Per le nuove patenti, invece, si è da subito fatto riferimento al territorio dei nuovi uffici. Da ultimo, sempre in via amministrativa, in attesa di una modifica normativa più volte proposta da questa Agenzia, si è ritenuto, per gli spedizionieri abilitati soltanto nell'ambito territoriale dei nuovi uffici delle dogane, di integrare la relativa patente con la specificazione che la nomina a spedizioniere abilita alla presentazione delle dichiarazioni doganali esclusivamente presso l'ufficio delle dogane prescelto dall'interessato, nonché presso tutti gli uffici della preesistente Circoscrizione doganale e di cui lo stesso Ufficio delle dogane ha assunto tutte o parte delle competenze. Il descritto mutamento del modello organizzativo di questa Agenzia che, comunque, impone una modifica dell'articolo 47 rappresenta l'occasione per eliminare le limitazioni territoriali attualmente vigenti per l'esercizio dell'attività di spedizioniere doganale, in linea con il principio della libera circolazione dei servizi in ambito nazionale. In tale senso, quindi si propone di consentire allo spedizioniere doganale di poter operare sull'intero territorio nazionale. L'articolo 47 necessita anche di essere adeguato al nuovo modello organizzativo delineatosi a seguito dell'istituzione delle Agenzie fiscali. Infatti, esso contiene il riferimento al "Ministero delle finanze" connesso al rilascio della patente di spedizioniere doganale, che andrebbe aggiornato facendo riferimento alla nuova realtà organizzativa.

Ciò premesso, con la lettera b) si propone, per comodità, una nuova scrittura del citato articolo 47 che contiene le modifiche sopra illustrate. Inoltre, con la lettera a) si è provveduto a riscrivere il primo capoverso del vigente articolo 46 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973, proponendo una formulazione coerente con il nuovo articolo 47 sopra illustrato, nonché con il nuovo modello organizzativo di questa Agenzia che prevede quali organi territoriali locali gli Uffici delle dogane. Infine, con la lettera c) si propone una nuova scrittura anche dell'articolo 51, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1972, concernente i requisiti di ammissione agli esami di spedizioniere doganale, al fine di adeguarlo alla nuova realtà organizzativa di questa Agenzia e per venire, parzialmente, incontro alle richieste della categoria che, in considerazione dell'attuale situazione di crisi economica, ha rappresentato la necessità di facilitare l'accesso all'esame di spedizioniere doganale, consentendo di far partecipare al predetto esame anche coloro che, in possesso degli altri requisiti richiesti, abbiano superato un corso di formazione professionale di durata almeno annuale, tenuto da un istituto universitario. La proposta normativa di questa Agenzia integra la richiesta della categoria, aggiungendo ai requisiti richiesti per l'ammissione agli esami di

spedizioniere doganale anche l'iscrizione da almeno un anno nel registro del personale ausiliario.

Articolo 83

Si propone di estendere gli effetti e l'operatività della disciplina della direttiva in via di attuazione anche in ordine ai procedimenti di rilascio dei titoli autorizzatori per l'apertura e l'esercizio delle attività turistico ricettive. Dal punto di vista comunitario l'esigenza di intervenire trova la propria ragion d'essere nella stessa operatività della direttiva e dei relativi obiettivi. A livello nazionale, l'intervento si pone nel solco tracciato più volte dalla Corte Costituzionale, la quale ha riconosciuto la necessità di un intervento unitario del legislatore statale che nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze nn. 76 del 2009, 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Queste esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale in esame. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate. Il principio della leale collaborazione e la salvezza delle competenze regionali è salvaguardato dalla clausola di cedevolezza generale a chiusura del testo nonché dalla natura di principio fondamentale della norma in questione, da declinare poi in sede eventuale attuativa da parte delle singole Regioni. Nel merito la semplificazione si svolge attraverso il riferimento alla d.i.a. di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, della legge n. 241 del 1990. Infatti, la delicatezza e complessità degli accertamenti da svolgere, specie in merito alla classificazione, impone di garantire uno spazio temporale di possibile intervento prima di consentire l'avvio della nuova attività. Non si giunge invece alla richiesta di un titolo autorizzatorio in quanto comunque i parametri definiti sulla scorta in specie della norma di cui al comma 4, d'intesa tra Stato e Regioni tra l'altro, garantiscono in termini di dettaglio la possibilità di automatica qualificazione da parte degli operatori interessati, con conseguente mera attività di verifica da parte delle amministrazioni competenti.

Articolo 84

E' una disposizione indispensabile ad assicurare il corretto, tempestivo ed uniforme recepimento della direttiva per le materie di competenza esclusiva regionale e per le materie di competenza concorrente, così da non privare la direttiva del suo effetto utile. Per questo, in base all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli articoli 16, comma 3, e 10, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, le disposizioni del decreto, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, troveranno applicazione fin quando ciascuna regione e provincia autonoma ancora inadempiente abbia adottato la propria normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto.

Articolo 85

In accoglimento delle osservazioni delle Commissioni II e X della Camera dei deputati, è stato modificato per rendere corretti tutti i riferimenti contenuti nel testo del decreto (e in molte recenti leggi regionali attuative della direttiva) all'articolo 19, comma 2. L'osservazione (i) relativa alla formula abrogativa esplicita innominata, non è invece stata accolta in quanto il Governo ha inteso conferire un'enfasi maggiore all'effetto abrogativo delle disposizioni del decreto, che incide non solo sulle norme di carattere generale, ma anche su eventuale disciplina "speciale". In questa prospettiva è riduttivo il richiamo all'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale.

Articolo 86

Reca le disposizioni finali concernenti la clausola di invarianza finanziaria.