

Regione Piemonte
Direzione Affari Istituzionali e Avvocatura

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 24 – 25 settembre 2009

L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SERVIZI 2006/123/CE (BOLKESTEIN).
LO STATO DELL'ARTE DELLE REGIONI

A cura di: Gabriella Fusillo

L'attuazione della Direttiva Servizi 2006/123/CE (Bolkestein). Lo stato dell'arte delle Regioni

CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE

Come regola base la direttiva si applica a tutti i servizi prestati dietro corrispettivo economico, intendendosi per "servizio" qualsiasi attività economica, non salariata (cioè non inserita in una relazione di lavoro subordinato), fornita dietro corrispettivo da una persona fisica o da una persona giuridica stabilita in uno Stato membro.

Sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva solo i servizi elencati tassativamente dall'articolo 2 della direttiva, vale a dire:

- Servizi non economici di interesse generale
- Servizi finanziari (es: bancari, di credito, titoli, fondi investimento, leasing finanziario)
- Servizi e reti di comunicazione elettronica
- Servizi nel settore dei trasporti
- Servizi delle agenzie di lavoro interinale
- Servizi sanitari
- Servizi audiovisivi e radiofonici
- Attività di azzardo
- Attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri
- Servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno
- Servizi privati di sicurezza
- Servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione
- Settore fiscale.

La direttiva non riguarda i finanziamenti pubblici, la legislazione del lavoro e la normativa degli Stati in materia di sicurezza sociale.

Libertà di Stabilimento dei prestatori

I regimi di autorizzazione costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento pertanto l'articolo 9 della direttiva stabilisce che gli Stati possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione solo se quest'ultimo:

- non è discriminatorio,
- è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale
- è proporzionato, nel senso che l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva.

Gli Stati dovranno dunque esaminare i propri regimi di autorizzazione sopprimendo o modificando quelli che non sono conformi ai suddetti criteri.

La direttiva contiene, inoltre, un elenco di requisiti vietati, requisiti, cioè **che gli Stati dovranno eliminare** dal loro ordinamento; si tratta dei seguenti requisiti:

- requisiti fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza;
- requisiti che vietano di avere stabilimenti in più di uno Stato;
- requisiti che limitano la libertà di scelta del prestatore tra essere stabilito a titolo principale o secondario;
- requisiti che impongono condizioni di reciprocità;
- requisiti che prevedono verifiche di natura economica;
- requisiti che prevedono il coinvolgimento di operatori concorrenti nelle decisioni delle autorità competenti;
- requisiti che obbligano i prestatori a sottoscrivere un'assicurazione o a presentare una garanzia finanziaria presso un operatore stabilito sul territorio dello stesso Stato dove il prestatore intende stabilirsi;
- requisiti che obbligano di essere già iscritti o di aver già esercitato in precedenza l'attività sul territorio dello Stato presso il quale si vuole esercitare l'attività.

Accanto ai requisiti vietati la direttiva elenca anche i requisiti da valutare in base ai criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità. Si tratta, cioè, di requisiti che non devono essere obbligatoriamente eliminati ma che possono essere mantenuti purché conformi ai criteri suddetti. Si tratta dei seguenti requisiti:

- requisiti che impongono restrizioni quantitative o territoriali;
- requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;
- obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;
- requisiti che riservano la prestazione di certi servizi a prestatori specifici;
- divieti di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale;
- requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti;
- obbligo di applicare tariffe obbligatorie minime e/o massime;
- obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

Libera Circolazione dei Servizi

Per quanto riguarda la prestazione di servizi transfrontalieri la direttiva afferma il principio generale della libera prestazione di servizi, in forza del quale è vietato agli Stati ospitanti di imporre al prestatore di servizi occasionale (cioè stabilito in un altro Stato membro) i requisiti nazionali che non siano giustificati da ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica, protezione della salute e dell'ambiente.

Sono previste, tuttavia, alcune deroghe:

- servizi di interesse economico generale;
- attività di recupero giudiziario dei crediti;
- obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno per i cittadini di paesi terzi;

- diritti di proprietà intellettuale;
- atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio;
- immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato,
- disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato;
- materie disciplinate dalle direttive CE relative al distacco dei lavoratori; al trattamento dei dati personali; alla facilitazione dell'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati; al riconoscimento delle qualifiche professionali e requisiti nazionali che riservano un'attività ad una professione regolamentata; alle formalità amministrative riguardanti la libera circolazione delle persone e la loro residenza; alle revisioni legali;
- materie disciplinate dai regolamenti CEE relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e alle spedizioni di rifiuti.

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Gli Stati hanno tempo fino al 28 dicembre 2009 per recepire la direttiva.

Entro tale data gli Stati devono presentare alla Commissione una **relazione** nella quale devono indicare:

- a. **i regimi di autorizzazione che intendono mantenere in vigore indicando le motivazioni che ne giustificano la permanenza;**
- b. **i requisiti (da valutare) relativi alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, indicando sia quelli che sono stati **soppressi o attenuati**, sia quelli **mantenuti specificandone le ragioni**;**

Si instaura, così, un processo di "valutazione reciproca": la Commissione trasmetterà le relazioni agli Stati che avranno 6 mesi di tempo per comunicare le loro osservazioni. In base alle relazioni, alle osservazioni presentate e alla consulenza del Comitato previsto dall'articolo 40 della direttiva, la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di sintesi accompagnata, eventualmente, da proposte di iniziative supplementari.

MODALITA' OPERATIVE DELLE REGIONI

Le Regioni hanno suddiviso il lavoro di trasposizione in due fasi:

- a) la fase del monitoraggio
- b) la fase di valutazione

La prima fase di monitoraggio:

Si è trattato inizialmente di un censimento generale di tutti i procedimenti in materia di attività di servizi, indipendentemente dall'inclusione o meno di tali attività nel campo di applicazione della direttiva. Tale generalità si è resa necessaria per la difficoltà di delimitare a monte il campo di applicazione della

direttiva, atteso che i confini delle attività di servizi vanno individuati secondo il diritto comunitario.

A tale censimento generale è seguita la successiva selezione dei procedimenti che rientrano nel campo della direttiva.

Nel dettaglio, sono state recepite le 5 schede di monitoraggio, predisposte dal Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie.

Nelle prime due schede (A e B) sono stati riportati tutti i procedimenti di competenza dell'amministrazione in materia servizi, in particolare, nella scheda A i procedimenti autorizzatori che si concludono con un provvedimento esplicito, nella scheda B i procedimenti che non si concludono con un provvedimento esplicito e che presuppongono la verifica di requisiti in capo al prestatore per l'accesso o l'esercizio di attività di servizi; nella terza scheda (C) sono stati ricondotti i procedimenti, già censiti nelle prime due schede, che rientrano nel campo di applicazione della direttiva; le ultime due schede, contengono richieste specifiche per ciascun procedimento indicato nella scheda C.

In particolare: la scheda C1 ha riguardato gli articoli inerenti alla libertà di stabilimento dei prestatori.

SCHEDA C1

Attuazione artt. 9-15. Libertà di stabilimento dei prestatori

Articoli 9-13 Regimi di autorizzazione	
il. numero di autorizzazioni disponibili è limitato?	
Per l'attribuzione di autorizzazioni limitate nel numero si applica una procedura di selezione dei candidati?	
Se sì, l'avvio e le fasi della procedura sono pubblicizzati?	
L'autorizzazione è valida su tutto il territorio nazionale?	
Il termine di risposta è prestabilito?	
Il termine può essere prorogato?	
In mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato, l'autorizzazione si considera rilasciata?	

Articolo 14 Requisiti vietati	
Sono previsti i seguenti requisiti?	

1) il requisito della cittadinanza italiana per il prestatore, per il suo personale, per i detentori di capitale sociale o per i. membri degli organi di direzione e vigilanza;	
2) il requisito della residenza sul territorio dello Stato italiano per il prestatore, per il suo personale, per i detentori di capitale sociale o per i membri degli organi di direzione e vigilanza;	
3) il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro;	
4) il divieto di essere iscritti nei registri o nei ruoli di organismi, di ordini o di associazioni professionali di diversi Stati membri;	
5) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul territorio dello Stato italiano;	
6) restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;	
7) condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento, salvo quelle previste in atti comunitari riguardanti l'energia;	
8) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente;	
9) il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in	

seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti italiane, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente	
10) l'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio dello Stato italiano;	
11) l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri dello Stato italiano;	
12) l'obbligo di aver in precedenza esercitato l'attività sul territorio dello Stato italiano per un determinato periodo.	

<p>Articolo 15</p> <p>Requisiti da valutare</p>	
Sono previsti i seguenti requisiti?	
a) restrizioni quantitative sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione;	
b) restrizioni quantitative sotto forma, particolare, di restrizioni fissate in funzione di una distanza geografica minima tra prestatori;	
c) restrizioni territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della o popolazione;	
d) restrizioni territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione di una distanza geografica minima tra prestatori;	
e) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;	
f) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;	
g) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva	

2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività;	
h) il divieto di disporre di più stabilimenti sul territorio dello Stato italiano	
i) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti;	
l) tariffe obbligatorie minime c/o massime che il prestatore deve rispettare;	
m) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.	

la scheda C2 contemplava invece gli articoli inerenti alla libera prestazione dei servizi

SCHEDA C2

Attuazione articolo 16. Libera prestazione dei servizi

Art. 16 - Libera prestazione dei servizi	
Sono previsti i seguenti requisiti?	
1) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul territorio dello Stato;	
2) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti italiane, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale;	
3) il divieto imposto al prestatore di dotarsi di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle gestazioni in questione;	
4) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;	

5) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle autorità competenti italiane;	
6) requisiti relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio, esclusi i requisiti in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro;	
7) restrizioni che impongono al destinatario del servizio di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti italiane;	
8) restrizioni che impongono al destinatario del servizio di presentare una dichiarazione presso le autorità competenti italiane;	
9) restrizioni che prevedono per il destinatario del servizio limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari a causa del fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro;	
10) restrizioni che prevedono per il destinatario del servizio limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari in ragione del luogo in cui il servizio è restato;	
11) sono prescritti requisiti ulteriori a carico del prestatore comunitario di servizi?	

La fase di valutazione:

Una volta ricevuti gli elementi informativi dalle singole strutture (rectius: direzioni), si è avviata la seconda fase volta alla valutazione della conformità delle autorizzazioni e dei requisiti alle norme ed alla giurisprudenza comunitaria.

Al fine di far emergere chiaramente le criticità esistenti è stata elaborata una scheda riepilogativa nella quale riportare solamente gli elementi di contrasto emersi dalle precedenti schede C1 e C2.

PROCEDIMENTO E RIFERIMENTI NORMATIVI *	LIBERTA' DI STABILIMENTO DEI PRESTATORI			LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI	VALUTAZIONI E AZIONI
	REGIMI DI AUTORIZZAZIONE (Art. 9-13)	REQUISITI VIETATI (Art. 14)	REQUISITI DA VALUTARE (Art. 15)	REQUISITI VIETATI (Art. 16)	

La fase valutativa ha dunque riguardato:

- a) la valutazione dei regimi autorizzatori
- b) la stima dei requisiti esistenti.

In merito ai regimi di autorizzazione, preso atto che costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento, la Direttiva (articolo 9) impone di sopprimere o modificare quei regimi che non sono giustificati, comunicando alla Commissione i motivi per cui si ritiene che i regimi mantenuti in vigore siano compatibili con il principio di non discriminazione, siano giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e siano proporzionati.

Tendenzialmente le Regioni hanno valutato di mantenere i propri regimi autorizzatori, giustificando le ragioni di tale mantenimento. Giova ricordare che la valutazione completa e dettagliata costituisce adempimento della direttiva, in quanto ai sensi dell'articolo 39 della stessa, entro la fine del 2009 l'Italia ha l'obbligo di presentare alla Commissione una relazione contenente i regimi di autorizzazione e i requisiti nazionali che intende mantenere in vigore (con l'indicazione delle motivazioni che ne giustificano la permanenza).

A tal proposito la Commissione Europea DG Mercato Interno e Servizi ha sottolineato la necessità di una relazione esauriente soprattutto sotto il profilo del criterio della proporzionalità, nel senso che non basta motivare che il mantenimento di un regime e/o di un requisito è giustificato dalla necessità di perseguire un motivo imperativo di interesse generale (quale ad esempio la sanità pubblica) ma si dovrà spiegare nel dettaglio che *l'obiettivo perseguito non può essere raggiunto tramite una misura meno restrittiva*. Nella relazione dovrà emergere chiaramente che si sono valutate tutte le possibili alternative (es:

verifiche a posteriori, informative), ma nonostante ciò si è ritenuto impossibile far cadere il regime autorizzatorio.

E' chiaro che la DIA è apparsa facilmente giustificabile soprattutto sotto il profilo della proporzionalità, atteso che la denuncia di fatto svincola l'esercizio delle attività private dalla necessità dell'ottenimento del preventivo assenso dell'Amministrazione, potendo l'interessato verificare autonomamente la presenza dei presupposti e dei requisiti richiesti dalla normativa.

D'altronde è stata sollevata la questione sulla necessità di giustificare la presenza della DIA. Il rappresentante della Commissione Europea ha precisato che in tutti i casi in cui il cittadino deve attendere una risposta implicita o espressa ci troviamo di fronte ad un regime autorizzatorio, mentre in tutti i casi in cui la comunicazione da parte del cittadino è sufficiente a dare inizio all'attività non siamo in presenza di un regime autorizzatorio e non occorre giustificare.

A tal proposito si anticipa che in alcuni casi le Regioni hanno valutato l'opportunità di trasformare in DIA pregresse autorizzazioni. Si inserisce a questo punto il nuovo comma 2 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 così come modificato dalla legge n. 69 del 2009 laddove precisa che L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente. Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.

In tale quadro si inserisce anche **lo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2006, predisposto dal Governo**, il cui articolo 9 sancisce che:

- “1. Ferme restando le disposizioni fiscali, in materia ambientale, edilizia ed urbanistica, nonché quelle a tutela della sanità pubblica, della sicurezza dei lavoratori e dell'incolumità delle persone, l'accesso alle attività di servizio ed il loro esercizio non sono soggetti a regimi autorizzatori, fatto salvo quanto previsto dal comma 2.
2. Regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo, salvi i casi disciplinati da altre disposizioni specifiche di attuazione di norma comunitarie.
3. (Omissis)
4. Ove non diversamente previsto, ai fini dell'ottenimento del titolo autorizzatorio si applica l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Invero, occorre un coordinamento tra tale articolo e il periodo aggiunto all'articolo 19 della legge 241/90 dalla legge n. 69 del 2009.

A tal fine, il Dipartimento delle politiche comunitarie ha intenzione di procedere o all'abrogazione del periodo di cui all'articolo 19 della legge 241/90, prevedendo così solo nel decreto in esame tutte le disposizioni in materia di accesso alle attività di servizi, oppure all'inserimento nel periodo di cui all'articolo 19 della legge 241/90 dell'inciso "Ove non sia diversamente stabilito".

E' stato da ultimo precisato che la DIA immediata (quella in cui l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente) non è considerato ai sensi della Direttiva Servizi un regime autorizzatorio, quindi non deve essere motivata né notificata all'Unione Europea.

Riepilogando, la regola è la DIA immediata, fatta salva la possibilità di mantenere o introdurre un regime autorizzatorio (DIA non immediata, Silenzio – assenso, Provvedimento autorizzativo espresso) purché giustificato da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Una volta giustificato il mantenimento del regime autorizzatorio, lo stesso dovrà essere reso conforme agli articoli 10 – 13 della direttiva.

Così, l'autorizzazione deve, di regola, permettere al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, deve normalmente avere durata illimitata; lo stesso procedimento volto al rilascio del provvedimento autorizzatorio deve basarsi su regole oggettive e trasparenti e deve concludersi normalmente con il meccanismo del silenzio-assenso.

Per quanto attiene invece ai singoli requisiti esistenti, ciascuna Regione si è impegnata a eliminare i requisiti vietati, e a sopprimere/modificare o mantenere, giustificando, i requisiti da valutare.

Quanto al contenuto della notifica, occorre notificare:

- a) i regimi di autorizzazione mantenuti e la motivazione del mantenimento;
- b) i requisiti di cui all'articolo 15 della direttiva indicando sia quelli che sono stati soppressi o attenuati sia quelli che sono stati mantenuti e le ragioni del mantenimento.

Non devono essere notificati né i requisiti vietati di cui all'articolo 14, che, ovviamente, sono stati eliminati, né i regimi autorizzatori aboliti.

ESAME PER MATERIA

Le materie maggiormente interessate dalla direttiva servizi sono state:

COMMERCIO

TURISMO

ARTIGIANATO

COMMERCIO

Attesa la complessità della normativa esistente, all'interno del coordinamento tecnico interregionale attività produttive e commercio è stato costituito un gruppo di lavoro ristretto col compito di armonizzare le varie discipline regionali adeguandole alla direttiva, in collaborazione con il MISE.

In particolare, è stata effettuata una ricognizione della normativa e dei procedimenti in riferimento alle seguenti aree di intervento:

- rete di distribuzione carburanti;
- commercio su aree pubbliche;
- grandi strutture di vendita;
- medie strutture di vendita;
- esercizi di vicinato;
- somministrazione di alimenti e bevande;
- rivendite di giornali e riviste;
- forme speciali di vendita;
- vendite straordinarie;
- attività multidisciplinari.

Si è subito rilevato come la maggior parte di tali attività presenti caratteristiche tali da determinare impatti di tipo urbanistico, ambientale, infrastrutturale, di sicurezza stradale, di vivibilità sociale, che determinano la necessità di mantenere in capo agli Enti pubblici la definizione di modalità di programmazione volte esclusivamente a mitigare i suddetti impatti senza interagire rispetto alla libertà di stabilimento, di circolazione e di esercizio dell'attività commerciale nel mercato interno. Del resto, si osserva ancora, come l'accesso alle attività commerciali sopra elencate non sia discriminatorio, in quanto non è impedito e non viene ostacolato lo stabilimento e la libera prestazione delle attività in materia di commercio.

In riferimento alle singole attività sopraelencate nel documento di sintesi elaborato dal gruppo di lavoro si è esposto quanto segue:

Rete di distribuzione carburanti

La necessità di mantenere il regime autorizzatorio previsto sia dalla normativa statale che da quelle regionali è motivata da imperative ragioni di interesse generale, in particolare la protezione dell'ambiente, compreso quello urbano, la salute, la sicurezza stradale, la tutela dei destinatari dei servizi e degli addetti.

I menzionati obiettivi non possono essere perseguiti attraverso misure meno restrittive in quanto l'esercizio indiscriminato del servizio di erogazione di carburante per auto-trazione determinerebbe negative conseguenze per l'ambiente e per la sicurezza stradale.

Il regime autorizzatorio è conforme al principio di proporzionalità in quanto misure alternative (verifiche a posteriori) pregiudicherebbero la salvaguardia degli interessi generali sopra elencati.

Il regime autorizzatorio non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri.

Commercio su aree pubbliche, su posteggio e in forma itinerante:

Per il commercio su aree pubbliche su posteggio, la programmazione di settore scaturisce dal fatto che tale attività si svolge su aree pubbliche appositamente individuate e limitate, anche al fine di garantire la vivibilità degli spazi urbani, il rispetto dell'ambiente e l'osservanza di prescrizioni riguardanti l'ordine pubblico.

Il regime autorizzatorio del settore è giustificato da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori utenti, la pianificazione e la protezione dell'ambiente urbano e non presenta elementi di discriminazione nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori stranieri.

Sarà valutata l'opportunità, alla luce del principio di non discriminazione, di mantenere il requisito di un particolare status giuridico in capo al prestatore, previsto nella maggior parte delle normative.

Il regime è altresì conforme al principio di proporzionalità in quanto altre tipologie abilitative non permetterebbero in concreto di soddisfare gli interessi pubblici coinvolti come sopra indicati.

Relativamente al commercio su aree pubbliche in forma itinerante, alcune Regioni hanno previsto un regime semplificato, con l'introduzione della d.i.a..

Grandi e medie strutture di vendita:

La necessità di mantenere il regime autorizzatorio è giustificata da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori, con particolare riferimento alla tutela della salute, alla sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi, all'adeguata informazione e corretta pubblicità dei prodotti e dei servizi, la prevenzione delle frodi e la pianificazione urbana .

Nel settore, il rispetto delle scelte di pianificazione urbanistico-commerciale assume connotazioni rilevanti, considerato l'impatto sul territorio, anche al livello interregionale, che esso è in grado di produrre. Di conseguenza, la tutela della salubrità dell'ambiente potrebbe essere compromessa dall'eccessivo incremento del traffico urbano a discapito della vivibilità degli spazi urbani e della corretta distribuzione dei prodotti e dei servizi.

Il regime autorizzatorio in esame non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri ed è conforme al principio di proporzionalità poiché, alla luce di quanto specificato, misure alternative (verifiche a posteriori) non permetterebbero di raggiungere i descritti obiettivi.

I menzionati obiettivi non possono essere perseguiti attraverso misure meno restrittive in quanto l'esercizio indiscriminato del diritto di apertura delle tipologie

commerciali in esame determinerebbe la prevedibile compromissione dei diritti dei destinatari dei servizi (consumatori) e degli interessi della collettività in genere, con particolare riferimento alla salubrità dell'ambiente.

Si tratta, altresì, di garantire la presenza delle tre tipologie distributive (vicinato, medie e grandi strutture), per evitare che la sola grande distribuzione possa conquistare tutto il mercato, a tutela del consumatore ed a garanzia della concorrenza.

Le normative regionali richiedono, inoltre, oltre ai requisiti di carattere urbanistico ed al possesso di standard di parcheggio e viabilità, anche requisiti di qualità delle strutture, legati soprattutto ad elementi di tutela ambientale, oltre che di confort per il consumatore.

Esercizi di vicinato:

La maggioranza delle Regioni ha mantenuto il regime di eliminazione della programmazione di settore e di semplificazione amministrativa già introdotto dal d.lgs. 114/1998, anche in considerazione dello scarso impatto ambientale/territoriale di tali attività.

Il regime non prevede discriminazioni nei confronti dei prestatori, ma soltanto una differenziazione nell'istituto di semplificazione adottato, prevedendo alcune Regioni la d.i.a. ad efficacia differita ed altre quella ad efficacia immediata.

Somministrazione di alimenti e bevande:

A seguito della L. 248/2006 le Regioni hanno adeguato o sono in fase di adeguamento delle normative di settore.

In questa direzione, molte Regioni hanno introdotto programmazioni comunali legate esclusivamente a standard e requisiti di qualità (essenzialmente strutturali) degli esercizi, con particolare riguardo all'impatto sul territorio/ambiente delle attività.

La necessità di mantenere il regime autorizzatorio, nelle diverse tipologie, è giustificata da motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela dei consumatori, la prevenzione delle frodi, la sostenibilità urbana, nonché il collegamento del settore con la materia dell'ordine pubblico.

Il regime autorizzatorio in esame non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri ed è conforme al principio di proporzionalità.

Giova tuttavia segnalare la proposta di fare una programmazione solo su alcune aree che necessitano di tutela (esempio centri storici) dove dovrebbe rimanere l'autorizzazione, prevedendo invece la DIA in tutte le altre zone.

Rivendite di giornali e riviste:

La riforma del commercio attuata ai sensi della l. 59/97, con il d.lgs 114/98, non ha coinvolto il comparto della commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, e pertanto il percorso normativo ha seguito un carattere di specialità rispetto alla disciplina generale del commercio.

Con il d.lgs.170/2001 si è assistito ad una cauta apertura verso la liberalizzazione, affiancando alle rivendite tradizionali le rivendite non esclusive, definite come punti di vendita nei quali è consentita la messa in vendita di quotidiani ovvero di periodici previa specifica autorizzazione.

Le Regioni stanno rivedendo i loro indirizzi di programmazione, alla luce dei criteri di liberalizzazione e tutela della concorrenza. Alcune di esse già hanno introdotto programmazioni che escludono limiti numerici e distanze..

Forme speciali di vendita e vendite straordinarie:

Le procedure sono state semplificate, prevedendo in tutti i casi un regime di d.i.a. ed escludendo ogni programmazione.

Il regime abilitativo è comunque giustificato da ragioni di interesse generale, quali la tutela del consumatore, la prevenzione delle frodi e la verifica dei requisiti per l'accesso alle attività.

Anche per il settore in esame sussiste la necessità di garantire e tutelare i consumatori (destinatari dei servizi) nei loro fondamentali diritti, con particolare riferimento alla tutela della salute, alla sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi ed all'adeguata informazione.

Il perseguimento di tali obiettivi è, altresì, idoneo a prevenire frodi.

Il regime autorizzatorio non è discriminatorio nei confronti del prestatore, in quanto non sono previste differenziazioni tra prestatori nazionali e prestatori transfrontalieri

ARTIGIANATO

Sono stati evidenziati i seguenti problemi comuni a tutte le Regioni:

- la composizione delle Commissioni Provinciali per l'Artigianato (CPA);
- l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane

Composizione CPA

La CPA è composta, tra gli altri, da titolari di impresa artigiana iscritti all'Associazione impresa artigiani.

Tale composizione è prevista sia dalla normativa statale che dalle leggi regionali.

A livello statale, ai sensi dell'articolo 10 della legge 443/1985, comma 3, due terzi dei componenti della commissione provinciale per l'artigianato devono essere titolari di aziende artigiane operanti nella provincia da almeno tre anni.

La stessa previsione è presente nelle diverse leggi regionali (vedi Piemonte, Umbria, Veneto Abruzzo, Lombardia, Liguria etc)

Siffatte disposizioni normative si pongono in contrasto con l'articolo 14 paragrafo 6 laddove impone agli Stati membri di eliminare *requisiti che prevedono il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti.*

Il coinvolgimento di operatori concorrenti nel processo decisionale riguardante singoli casi va contro l'obiettivo di base di assicurare procedure obiettive e

trasparenti e può potenzialmente ostacolare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

Trattandosi, dunque, di un requisito vietato, deve essere soppresso. Questa è la conclusione cui sembrano essere giunte le regioni Veneto Piemonte Abruzzo Puglia

Iscrizione Imprese Artigiane

Le Regioni sono d'accordo sulla necessità di mantenere tale regime autorizzatorio giustificato dai seguenti motivi imperativi di interesse generale: Tutela dei destinatari dei servizi - Tutela dei consumatori - Tutela dei lavoratori - Prevenzione della frode – Prevenzione della concorrenza sleale

Si riporta una relazione giustificativa: “Il mantenimento del regime autorizzatorio si giustifica in funzione della necessità di dare applicazione all'art. 45 Cost. in base al quale la legge provvede alla tutela ed allo sviluppo dell'Artigianato. Si manifestano con forza esigenze intese a tutelare la sicurezza della clientela e del mercato in generale. Da ciò deriva che la qualificazione professionale dell'imprenditore artigiano e la conseguente iscrizione, vengono assunte quali presupposti indefettibili per il soddisfacimento delle esigenze di tutela e per la garanzia del mercato, anche al fine della salvaguardia della salute e della sicurezza degli utenti. Pertanto il perseguimento dei motivi di interesse generale individuati, non può essere perseguito attraverso una misura meno restrittiva.

Si è altresì evidenziato che la comunicazione unica di cui all'art. 9 del decreto legge n. 7/2007, convertito dalla legge n. 40/2007, ha fatto compiere un ulteriore passo in avanti, di fondamentale importanza, sulla via della semplificazione amministrativa, anche in riferimento al procedimento concernente l'iscrizione delle imprese all'albo delle imprese artigiane.

La comunicazione è valida anche per quanto riguarda la domanda di iscrizione, variazione e cessazione delle impresa artigiana.

La comunicazione è ora capace di inserirsi nel procedimento d'iscrizione, potendolo anche sostituire, in quanto non è più richiesta la forma espressa del provvedimento, che non costituisce più la regola dell'azione pubblica, posto che la comunicazione attesta il possesso dei requisiti e ne determina l'iscrizione d'ufficio dalla data di presentazione. Sussiste pur sempre la possibilità di una successiva verifica da parte dell'amministrazione sulla correttezza della comunicazione stessa, che può sfociare con l'adozione di un espresso provvedimento di cancellazione. In ogni caso la registrazione o iscrizione dell'impresa costituisce pur sempre una forma di autorizzazione, attraverso la quale la pubblica amministrazione rimuove un limite posto dalla legge per l'esercizio di un diritto, avendo l'iscrizione carattere costitutivo ed essendo, altresì, condizione essenziale per la concessione delle agevolazioni previste a favore delle imprese artigiane e loro consorzi”.

Alcune regioni (Toscana) stanno approfondendo comunque l'aspetto collegato alla necessaria presenza dell'Albo: la tutela dell'artigianato (di cui all'articolo 45 della Cost.) può essere perseguita anche attraverso altre forme di interventi.

Osservazione finale

Infine, è condivisa la proposta della regione Abruzzo di inserire in una futura legge una disposizione del seguente tenore: “Non sono posti ostacoli alla libertà di stabilimento nel territorio regionale dei prestatori degli Stati membri dell’Unione Europea e alla libera prestazione dei servizi nel rispetto della Direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE del Parlamento Europeo, relativa ai servizi nel mercato interno.” A completamento, si potrebbe aggiungere “ Ai sensi dell’art. 16” Libera prestazione di servizi” della Direttiva 2006/123/CE, non sussiste l’obbligo per i prestatori transfrontalieri di iscriversi nel registro delle imprese, con la dicitura di “impresa artigiana”, né di stabilirsi sul territorio dello Stato italiano”.

TURISMO

Con riferimento alle autorizzazioni per gli esercizi turistici ricettivi alcune Regioni hanno valutato l’opportunità di trasformare il regime autorizzatorio in DIA, così come ha già fatto la Toscana. In tal senso Piemonte, Lombardia, Veneto.

Quanto ai bed & breakfast è emerso che il requisito della residenza essendo vietato deve essere eliminato. Occorrerà pertanto valutare la possibilità di inserire misure meno restrittive volte a non snaturare la ratio della figura in esame, che deve essere esercitata da soggetti privati all’interno della propria abitazione.

La trasformazione dell’autorizzazione in DIA è stata proposta da diverse Regioni anche per l’apertura e l’esercizio delle agenzie di viaggio. Ritengono di mantenere il regime autorizzatorio, invece, le regioni Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Puglia e Umbria.

Tematiche molto dibattute in tema di attuazione della direttiva servizi sono state quelle riguardanti le professioni turistiche e la professione di maestro di sci.

Giova sin da subito precisare che la direttiva servizi esula dalle qualifiche professionali e, quindi non si occupa di tutto ciò che attiene al percorso formativo finalizzato al rilascio della qualifica. Rientra invece nella direttiva la fase successiva alla qualifica professionale e che riguarda l’esercizio dell’attività. Pertanto, non è considerato coinvolgimento di operatore concorrente la presenza del maestro di sci nella commissione di esami per il rilascio della qualifica professionale, mentre è da ritenersi vietata la presenza di maestri di sci nella commissione per il rilascio dell’autorizzazione all’apertura di una scuola di sci.

In merito al riconoscimento delle scuole di sci e delle scuole di alpinismo alcune leggi regionali prevedono un numero minimo di organico. La giurisprudenza della CGCE ha ritenuto che l’obbligo di avere un numero minimo di dipendenti possa essere giustificato da motivi di sicurezza solo in alcuni specifici casi (ad esempio trasporti di esplosivi) Alla luce di tale orientamento, è apparso difficile giustificare il mantenimento del requisito *de quo* per le scuole di sci, si è dunque valutata la possibilità di prevedere un numero massimo di allievi per maestro

Tornando alle professioni turistiche, chiarito, si ripete, che tra la direttiva servizi e la direttiva 2005/36/CE sulle qualifiche professionali sussiste un rapporto di

complementarietà¹, il nodo critico è quello della validità territoriale dell'abilitazione, nel senso che le norme regionali prevedono che l'autorizzazione per guida turistica abbia validità regionale, se non addirittura in alcune regioni provinciali.

Le Regioni sono ferme nell'affermare la necessità che la guida turistica "locale" debba possedere una preparazione specialistica con competenza esclusiva e che questa caratteristica debba considerarsi distintiva rispetto a qualunque ipotesi di previsione di guida "nazionale". Ritengono, dunque, indispensabile mantenere e definire compiutamente la figura di accompagnatore turistico volta a svolgere presentazioni generali del territorio nazionale, e tenerla distinta da quella di guida avente il compito di una presentazione specialistica. Invero, si sono accordate nell'eliminare quantomeno la validità provinciale prevedendo comprensori territoriali e culturali omogenei nel cui ambito operino guide regionali e/o locali e/o di ambito anche interregionale. Rimane ovviamente vivo il problema che una guida locale italiana possa essere discriminata rispetto alla guida straniera con riferimento all'esercizio occasionale della professione, si rende pertanto opportuno definire le regole secondo le quali possa consentirsi ad una guida italiana che abbia conseguito l'abilitazione in una Regione di esercitare la professione anche in un'altra Regione, così come attualmente può fare la guida straniera. Al fine di superare la discriminazione tra guide autorizzate in Regioni differenti, si è proposto di omogeneizzare i requisiti di accesso all'esercizio della professione di guida turistica.

Ulteriore problema emerso dall'esame delle norme regionali attiene alle concessioni dei beni demaniali marittimi rilasciate per l'esercizio di attività di gestione di stabilimenti balneari, ristorazione, noleggio imbarcazioni, gestione di strutture ricettive etc., come tali rientranti nel campo di applicazione della direttiva servizi.

L'attenzione è sul disposto del considerando n. 62 della Direttiva Servizi, che recita testualmente "(62) Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, è opportuno prevedere una procedura di selezione tra diversi candidati potenziali, al fine di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. Tale procedura dovrebbe offrire garanzie di trasparenza e di imparzialità e l'autorizzazione così rilasciata non dovrebbe avere una durata eccessiva, non dovrebbe poter essere rinnovata automaticamente o conferire vantaggi al prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti. La presente disposizione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri limitino il numero di autorizzazioni per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche. Le autorizzazioni in questione dovrebbero comunque ottemperare alle altre disposizioni della presente

¹ in forza del quale ciò che attiene alla qualifica professionale (titolo di studio, equipollenza etc.) rientra nella direttiva 2005/36/CE, mentre la regolamentazione dell'iscrizione agli albi professionali, ponendosi quale regime autorizzatorio, deve essere vagliata alla luce della direttiva servizi

direttiva relative ai regimi di autorizzazione". Alla luce di quanto sopra, la previsione di **rinnovi automatici** risulta essere in contrasto con quanto disposto dal menzionato considerando, ugualmente dicasi per la **durata eccessivamente lunga** di alcune concessioni italiane. In tal caso si rende necessario contemperare le esigenze economiche di rendere proficuo l'investimento effettuato su un terreno dato in concessione (vedasi stabilimenti balneari, campeggi, scuole di arrampicata libera sulle scogliere, ecc.) con l'obiettivo europeo di garantire la libera concorrenza anche con riferimento all'utilizzo di risorse naturali limitate².

ATTIVITA' ESTRATTIVE (CAVE, ACQUE MINERALI)

Tali attività si configurano quali attività produttive e pertanto non rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi.

Occorre precisare che nel caso delle acque minerali, qualora le stesse siano utilizzate per cure termali si viene a configurare un servizio e quindi coperto dalla direttiva in esame.

SERVIZI DI CONSULENZA AZIENDALE

Sono emersi problemi riguardanti i servizi di consulenza aziendale e, in particolare, in merito ai Centri di assistenza tecnica (c.d. CAT).

E' stato innanzitutto ricordato come nel 2006 la Corte di giustizia europea abbia ritenuto non conforme al diritto comunitario il d.lvo 241/97 laddove attribuiva ai CAF (centri di assistenza Fiscale) una competenza esclusiva ad offrire taluni servizi di consulenza e assistenza fiscale (in particolare, servizi di assistenza fiscale ai lavoratori dipendenti e ai soggetti assimilati relativi alla compilazione del modello semplificato della dichiarazione tributaria).

Invero, l'attribuzione di una competenza esclusiva ai CAF costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

Conseguentemente se i CAT possono essere assimilati ai CAF, occorrerà porsi lo stesso problema.

In particolare, in tema di libertà di stabilimento l'articolo 15 della direttiva pone un divieto di "riserva di attività" ad una determinata categoria di prestatori, mentre in tema di libera prestazione l'articolo 16 esclude che possa essere vietata la consulenza occasionale transfrontaliera.

Va precisato, tuttavia, che sono consentite:

- le riserve di attività legate alle qualifiche professionali di professioni regolamentate ai sensi della direttiva 2005/36/CE (ad esempio uno Stato membro può riservare agli avvocati la consulenza legale)
- eventuali riserve di attività previste da altri strumenti comunitari.

² In particolare, viene in considerazione l'articolo 37, comma 2, del codice della navigazione (concorso di più domande di concessione) ai sensi del quale *...è data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze*. E' da segnalare che su tale articolo è già in corso una procedura d'infrazione.

Conseguentemente, occorre valutare se si tratta di un'attività di consulenza specialistica che potrebbe rientrare nell'eccezione ammessa dall'articolo 15, paragrafo 2, lettera d) della direttiva. In tal caso la riserva di attività non deve essere giustificata, fermo restando, comunque, la necessità di valutare la conformità alla direttiva dei requisiti eventualmente richiesti (forma giuridica, numero minimo di dipendenti etc.)