

**Decreto legislativo n. 59 del 26/03/2010.**

*Attuazione della direttiva comunitaria 2006/123 in materia di libera prestazione dei servizi.*

*In vigore dall'8 Maggio 2010.*

**La direttiva c.d. "Bolkestein".**

La normativa in questione ha provveduto al recepimento della direttiva c.d. "Bolkestein" 2006/123/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio d'Europa del 12 Dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, con la quale è stato dato un contributo decisivo al processo di liberalizzazione e semplificazione del mercato dei servizi.

Obiettivo della direttiva, infatti, è quello di favorire la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi nell'Unione Europea, assicurando il rafforzamento dei diritti degli utenti, la promozione della qualità dei servizi, la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri.

La direttiva 2006/123/CE mira ad apportare benefici alle imprese ed a tutelare i diritti del consumatore, riducendo e in alcuni casi eliminando l'elevato numero di ostacoli burocratici che impediscono ai prestatori di servizi di espandersi oltre i confini nazionali, al fine di sfruttare appieno il mercato unico, in un'ottica di maggiore competitività ed equilibrio dei mercati.

La novità introdotta dalla Bolkestein è il principio della "libertà di prestare servizio", che prevede il divieto per gli Stati di imporre al prestatore di servizi di un altro Stato membro, ulteriori requisiti burocratici rispetto a quelli richiesti ai propri operatori, che non siano giustificati da ragioni di pubblica sicurezza, protezione della salute e dell'ambiente.

Il contrasto, però, è anche al regime delle autorizzazioni.

Il termine "regime di autorizzazione" - ai sensi della direttiva servizi - comprende qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi a un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso a un'attività di servizi o al suo esercizio.

La direttiva prevede, quindi, che i regimi di autorizzazione possono essere mantenuti solo se non sono discriminatori, se sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e se sono proporzionati.

**Il decreto di attuazione della direttiva.**

Il decreto di attuazione della direttiva interessa **qualunque attività economica di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione e finalizzata allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione, anche a carattere intellettuale**, tranne alcuni settori espressamente esclusi dall'ambito di applicazione.

Il principio è che l'accesso e l'esercizio delle attività sopra enunciate **non possono essere sottoposti a limitazioni ingiustificate o discriminatorie**, costituendo espressione della libertà di iniziativa economica.

**Deve essere garantita la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità** ed il corretto e uniforme funzionamento del mercato, nonché assicurato ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale.

Per questo **con il decreto adesso non è più possibile subordinare l'accesso o l'esercizio a un'attività di servizi al rispetto di:**

- requisiti discriminatori fondati sulla cittadinanza o, per le società, sull'ubicazione della sede legale;
- un divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di altri Stati membri;
- restrizioni, per il prestatore, della libertà di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario;
- condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento, ad eccezione di quelle riguardanti l'energia;
- una verifica di carattere economico che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato o alla valutazione degli effetti dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti;
- un obbligo di presentare una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito in Italia;
- obbligo di essere stato iscritto per un determinato periodo nei registri italiani o di avere già esercitato l'attività in Italia per un determinato periodo.

Quando vi sono **motivi imperativi di interesse generale**, invece, l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizio **possono essere condizionati al rispetto dei seguenti requisiti**:

- le restrizioni quantitative o territoriali fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;
- i requisiti che impongono al prestatore un determinato statuto giuridico;
- gli obblighi inerenti la detenzione del capitale di una società;
- i requisiti diversi da quelli di cui al Dlgs 206/2007 o da quelli previsti in altre norme di attuazione di disposizioni comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi a prestatori particolari in ragione della natura dell'attività esercitata;
- il divieto di disporre di più stabilimenti sul territorio nazionale;
- i requisiti che fissano un numero minimo di dipendenti;
- le tariffe obbligatorie minime o massime che il prestatore deve rispettare;
- l'obbligo per il prestatore di fornire servizi specifici ulteriori oltre il suo servizio.

Il decreto, poi, semplifica l'avvio dell'esercizio di attività economiche di scambio di beni o di prestazione di servizi, sottraendole, in via generale, a restrizioni e forme di autorizzazione, le quali vengono sostituite da dichiarazioni di inizio attività (D.I.A.), con efficacia, di norma, dal giorno in cui esse sono presentate.

**In tal senso viene modificato il comma 2 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990.**

In sostanza, con forte semplificazione dell'apparato burocratico, il provvedimento abolisce tutti i regimi autorizzatori non giustificati da «motivi imperativi di interesse generale» (ordine pubblico, tutela dei consumatori o dei lavoratori), come più sopra evidenziato.

Sono, peraltro, **esclusi dall'applicazione di queste norme**:

- a) le attività connesse all'esercizio di pubblici poteri;
- b) i servizi di tipo fiscale;
- c) i servizi economici di interesse generale, svolti da soggetti pubblici o anche da privati scelti con gara e sottoposti a controllo pubblico;
- d) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, i servizi di assistenza all'infanzia, di sostegno alle famiglie ed alle persone in stato di bisogno;
- e) i servizi finanziari, bancari, creditizi, assicurativi, pensionistici, di gestione fondi, di negoziazione titoli, di pagamento, di consulenza finanziaria;
- f) i servizi di comunicazione e trasporto aereo, marittimo, ferroviario, su strada, nonché di trasporto urbano, taxi, noleggio auto con conducente, noleggio veicoli da diporto,

- ambulanze, pompe funebri e fotografia aerea;
- g) i servizi di somministrazione di lavoro;
- h) i servizi sanitari e farmaceutici forniti direttamente a scopo terapeutico;
- i) i servizi audiovisivi, cinematografici e radiofonici;
- j) i giochi d'azzardo e di fortuna, comprese lotterie, scommesse ed attività delle case da gioco;
- k) i servizi privati di sicurezza;
- l) i servizi dei notai.

Il decreto fa altresì salvi sia **le disposizioni che istituiscono albi, ordini e collegi**, sia **i regimi autorizzatori**, ove le autorizzazioni siano motivate da ragioni inderogabili e oggettive di interesse generale e, comunque, nel rispetto dei principi generali istitutivi dell'Unione europea (non discriminazione, proporzionalità, trasparenza).

I controlli esercitati da un altro Stato, per la verifica dei requisiti stabiliti dalla legge italiana, sono riconosciuti validi in Italia.

Qualora il numero delle autorizzazioni sia chiuso, esse devono essere concesse tramite procedura selettiva.

Ai prestatori può altresì essere vietata la prestazione di una pluralità di servizi diversi nei casi in cui sia necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'attività (ad esempio: nei casi di attività di controllo, certificazione, collaudo e simili).

**In tutti gli altri casi, l'attività è libera.**

**In particolare, non può essere sottoposta a condizioni quali l'obbligo del prestatore di essere stabilito in Italia o di dotarsi di una particolare forma giuridica o di detenere un certo ammontare di capitale.**

**Tuttavia, queste esenzioni non valgono per una serie di servizi, fra cui:**

- a) servizi postali;
- b) servizi connessi all'energia elettrica e al gas;
- c) servizi relativi alle risorse idriche;
- d) servizi relativi ai rifiuti;
- e) servizi concernenti la gestione di dati personali;
- f) servizi svolti da avvocati;
- g) recupero giudiziario dei crediti;
- h) diritti d'autore;
- i) revisione dei conti.

### **Gli sportelli unici delle attività produttive.**

Il soggetto che intende prestare in Italia il servizio, si avvale dello sportello unico per le attività produttive presso il Comune competente o, in mancanza, presso la CCIAA delegata.

Il decreto ha provveduto, quindi, ad implementare lo sportello unico delle attività produttive, già introdotto dal legislatore italiano (Decreto Legge n. 112/2008, convertito dalla Legge n. 133/2008).

Per i Comuni che non hanno istituito lo sportello unico, come detto sopra, l'esercizio delle relative funzioni è delegato alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Gli "sportelli unici" in pratica sono interlocutori unici per il prestatore di servizi, affinché questi non abbia bisogno di contattare più autorità o enti competenti per raccogliere tutte le informazioni

necessarie e per espletare tutte le procedure relative alla sua attività.

Gli Stati membri possono decidere di avere “sportelli unici” diversi per settori.

Tuttavia, è importante evitare che certi settori rimangano scoperti, per cui, qualora gli Stati membri decidano di istituire degli “sportelli unici” in base a settori specifici, essi dovranno anche dotarsi di “sportelli unici” competenti per tutti i servizi non coperti dagli “sportelli unici” settoriali.

Compito del legislatore italiano è quello:

- di prevedere la possibilità di espletare le procedure dello sportello unico a distanza e per via elettronica;
- di rendere le informazioni sui requisiti e sulle procedure nazionali facilmente accessibili per i prestatori e i destinatari di servizi.

Dunque, le procedure necessarie allo svolgimento delle attività di servizi possono essere effettuate in via telematica attraverso lo sportello unico per le attività produttive, cui indirizzare le domande per l’accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio.

Se le istanze per lo svolgimento delle attività di servizi sono contestuali alla comunicazione unica, esse sono presentate al registro delle imprese che le trasmette subito allo sportello unico.

Per le attività per le quali non è prescritta iscrizione al registro delle imprese, il portale «impresainungiorno» assicura il collegamento con le autorità competenti.

Quando è richiesto un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento che provi il rispetto di un requisito, la documentazione rilasciata da un altro Stato membro che abbia finalità equivalenti o da cui risulti il rispetto del requisito in questione costituisce documentazione idonea.

Possono essere richiesti documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata solo nei casi previsti da altre disposizioni di attuazione di norme comunitarie o per motivi imperativi d’interesse generale.

Se necessario, le autorità competenti possono richiedere traduzioni in italiano non autenticate.

Attraverso lo sportello unico i prestatori e i destinatari accedono alle informazioni relative:

- ai requisiti imposti ai prestatori stabiliti in Italia;
- ai dati necessari per entrare in contatto con le autorità competenti;
- ai mezzi ed alle condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori e ai servizi;
- ai mezzi di ricorso in caso di controversie tra le autorità competenti e il prestatore o il destinatario o tra un prestatore e un destinatario o tra prestatori;
- ai dati di associazioni od organizzazioni che possono fornire ai prestatori o ai destinatari assistenza pratica.

A richiesta lo sportello unico fornisce, in un linguaggio semplice e comprensibile, assistenza sull’interpretazione e l’applicazione dei requisiti imposti ai prestatori stabiliti in Italia.

Lo sportello unico, inoltre, risponde tempestivamente alle richieste di informazioni o di assistenza e, se la richiesta è irregolare o infondata, ne informa in breve tempo il richiedente.

### **I prestatori di servizi stabiliti in altri Paesi UE.**

Quanto al prestatore stabilito in un altro Stato membro:

- in nessun caso, potrà essergli richiesto di ottenere un'autorizzazione da parte delle autorità competenti o di presentare una dichiarazione;
- l'eventuale concessione di aiuti finanziari non può essere limitata in ragione del luogo in cui il prestatore è stabilito o di quello in cui il servizio è prestato.

In sostanza, il decreto attuativo ha inteso cancellare ogni condizione che possa suonare discriminatoria sulla base della nazionalità o del luogo di residenza.

Con ciò chiarendo anche che le discriminazioni fondate sulla cittadinanza o sulla residenza possono essere anche di carattere indiretto e consistere nell'obbligo di presentare documenti originali, copie autenticate o traduzioni ufficiali.

Sicché è stata istituita dal decreto una struttura informativa presso il Ministero dello Sviluppo economico che dovrà fornire informazioni:

- sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e al loro esercizio;
- informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore ed un destinatario;
- indicazioni sulle associazioni od organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori, che forniscono ai prestatori o ai destinatari assistenza pratica.

Per le imprese destinatarie di attività di servizi, le predette informazioni sono fornite dal sistema delle Camere di commercio, dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura.

### **Obbligo informativo del prestatore del servizio.**

A **tutela dei consumatori**, il prestatore del servizio - incluso il professionista - deve fornire una serie di informazioni.

Oltre a quelle anagrafiche ed a quelle relative ai requisiti posseduti, prima della stipula del contratto o comunque prima della prestazione del servizio, i prestatori devono fornire al destinatario queste notizie:

- a) nome, *status* e forma giuridica, indirizzo di stabilimento;
- b) la denominazione del registro commerciale e il numero di immatricolazione;
- c) i dati dell'autorità competente o dello sportello unico;
- d) se l'attività esercitata è soggetta a Iva, il numero di partita Iva;
- e) la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale è stata acquisita;
- f) clausole e condizioni generali, se applicate dal prestatore;
- g) eventuali clausole relative alla legge applicabile al contratto o alla giurisdizione competente;
- h) eventuale garanzia post vendita, non imposta dalla legge;
- i) prezzo del servizio, quando è predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio;
- l) principali caratteristiche del servizio, se non risultano dal contesto;
- m) un recapito al quale far pervenire eventuali reclami;
- n) eventuale assicurazione o garanzie per la responsabilità professionale.

A quest'ultimo proposito, il decreto stabilisce il divieto di imporre al prestatore dei servizi un'assicurazione se già coperto, in un altro Stato, da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile.

D'altronde, se fosse richiesto in modo automatico l'obbligo di stipulare una nuova assicurazione, si provocherebbe un sicuro ostacolo alla libera circolazione, perché il prestatore potrebbe essere disincentivato.

Per cui, basterà fornire un attestato dell'assicurazione stabilita in altro Stato membro.

Oltre alle informazioni di cui sopra, a richiesta, inoltre, il prestatore del servizio dovrà dichiarare, fra l'altro, se aderisca a codici di condotta.

Altresi, il prestatore comunicherà, su richiesta del cliente le seguenti informazioni supplementari:

- il costo del servizio o, se non è possibile indicare un prezzo esatto, il metodo di calcolo dello stesso prezzo;
- per le professioni regolamentate, le norme professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento;
- il riferimento alle regole professionali vigenti nello Stato membro di stabilimento ed ai mezzi per poterne prendere visione;
- le informazioni sulle attività multidisciplinari, sulle associazioni collegate al servizio e sulle misure per evitare conflitti d'interesse;
- gli eventuali codici di condotta;
- se per il prestatore è previsto il ricorso a un meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie, le informazioni a tal fine.

Tutto ciò in quanto, nei casi in cui sia consentita **l'attività multi servizi**, devono comunque essere garantiti l'assenza di conflitti di interesse ed il rispetto delle norme di deontologia professionale.

Al fine dell'iscrizione in albi, elenchi o registri, sono riconosciuti i requisiti corrispondenti stabiliti dallo Stato di appartenenza.

Nel caso di professioni regolamentate, tuttavia, l'esercizio associato è consentito solo nei limiti ammessi dalla legge italiana.

Tutte le informazioni di cui sopra potranno essere comunicate al destinatario dei servizi, con il ricorso anche a strumenti elettronici ovvero attraverso appositi documenti informativi.

Infine, il prestatore deve comunicare al cliente ogni notizia utile per la presentazione di reclami, ai quali saranno tenuti a rispondere con la massima sollecitudine al fine di trovare soluzioni adeguate.

### **Marchi e attestati di qualità dei servizi.**

I soggetti pubblici o privati che attribuiscono attestati di qualità saranno tenuti a pubblicare nel proprio sito Internet informazioni sui criteri di attribuzione e sul significato di tali certificazioni.

Il ministero ha però allestito una sezione per raccogliere le comunicazioni e diffondere notizie in merito.

### **Professioni regolamentate.**

#### **• Procedure per l'iscrizione ad albi, elenchi e registri o elenchi per l'esercizio di attività professionali regolamentate.**

Il decreto conferma la prevalenza, sul sistema "*direttiva servizi*", delle norme di attuazione delle direttive specifiche sulla professione di Avvocato (n. 77/249/Cee, come attuata in Italia dalla legge 9 febbraio 1982 n. 31, e n. 98/5/Ce, attuata con Dlgs 2 febbraio 2001 n. 96), e del sistema generale di riconoscimento dei titoli professionali ("*direttiva qualifiche*" n. 2005/36/Ce attuata dal Dlgs 9 novembre 2007 n. 206).

Pertanto, se è vero che costituisce titolo di iscrizione in albi, registri o elenchi per l'esercizio delle professioni regolamentate il **decreto di riconoscimento della qualifica professionale**, altrettanto vero è che sono fatti salvi comunque i requisiti abilitativi fissati per ciascuna professione dal rispettivo ordinamento.

Ai fini dell'iscrizione o del mantenimento dell'iscrizione in albi, elenchi o registri per l'esercizio delle professioni regolamentate, **i cittadini degli Stati membri Ue** comunque sono equiparati ai cittadini italiani.

Il domicilio professionale è equiparato alla residenza.

Il decreto, poi, oltre a ciò, ha anche colto l'occasione per riformare in maniera specifica la preesistente normativa interna in materia di **iscrizione ad albi, elenchi e registri o elenchi** per l'esercizio di attività professionali regolamentate.

Per la prestazione temporanea e occasionale di attività professionale regolamentata vale la disciplina di cui all'articolo 20 del Dlgs n. 59/2010, che regola l'esercizio di attività di servizi in regime di libera prestazione.

Per iscriversi in albi, registri o elenchi **per l'esercizio delle professioni regolamentate** è necessario presentare domanda al Consiglio dell'ordine o al Collegio professionale competente.

All'istanza devono essere allegati i documenti comprovanti il possesso dei requisiti stabiliti per ciascuna professione dal rispettivo ordinamento.

Il termine per la conclusione dell'iscrizione è fissato in 2 mesi dalla presentazione della domanda.

Solo dopo l'invito al richiedente a comparire davanti al Consiglio dell'ordine o al Collegio professionale competente, può essere pronunciato il rigetto della domanda di iscrizione per motivi di incompatibilità o di condotta.

Se il Consiglio o il Collegio non provvede nel termine di 2 mesi, si applica il cosiddetto silenzio assenso (articolo 20 della Legge n. 241/1990).

In mancanza di provvedimento espresso, l'iscrizione all'albo o all'elenco speciale per l'esercizio di una professione regolamentata si perfeziona alla scadenza del termine per la formazione del silenzio-assenso.

Dallo stesso momento decorre il termine per la notificazione o comunicazione del provvedimento.

- **La professione di Avvocato.**

Per la professione di avvocato, l'Italia era stata oggetto di un procedimento di infrazione (conclusosi con sentenza 7 Marzo 2002, causa C-145/99), in cui si contestava all'Italia il mantenimento in essere della risalente normativa del 1933 sull'accesso alla professione di Avvocato (R.D.L. 27 Novembre 1933, n. 1578).

Detta normativa prevedeva, al suo articolo 17, I comma, alcuni requisiti discriminatori per l'iscrizione all'Albo e, più precisamente:

- il possesso della cittadinanza italiana
- il possesso della laurea in giurisprudenza conferita o confermata da un'università italiana.

Con specifico riferimento alla professione di avvocato, il decreto di attuazione prevede, quindi, l'inserimento nel Regio Decreto del 1933 di una serie di elementi di non discriminazione:

- cittadinanza dell'Unione europea quale condizione sufficiente per l'iscrizione all'Albo;
- equiparazione fra domicilio professionale e residenza.

#### • **Pubblicità nelle professioni.**

Il decreto parte dal presupposto della libertà nella trasmissione delle comunicazioni commerciali.

La restrizione alla pubblicità è, quindi, considerata un'eccezione da ammettere solo a salvaguardia di interessi essenziali, come il segreto professionale e nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità.

Resta intatto il ruolo degli Ordini e l'applicazione dei codici deontologici.

Per le professioni regolamentate, le comunicazioni commerciali dovranno essere trasmesse rispettando l'indipendenza, la dignità, l'integrità della professione e il segreto professionale, tenendo conto delle specificità di ciascuna professione e dell'obbligo di conformarsi al diritto Ue.

A tal proposito, il decreto precisa che le suddette regole devono essere non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate.

#### **Disposizioni particolari per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico.**

Nel caso di nuova apertura di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, la disciplina del decreto conferma la necessità del provvedimento di autorizzazione da parte del Comune competente per territorio.

Rimane anche la facoltà dei Comuni di sottoporre a programmazione il numero delle autorizzazioni concedibili, per motivate ragioni di ordine pubblico, di viabilità, di vivibilità dei luoghi o in ragione del pregio ambientale o storico, artistico e monumentale dei medesimi.

Circa l'autorizzazione ad una nuova apertura, si rammenti che il procedimento di rilascio dell'autorizzazione in questione è soggetto a silenzio assenso per effetto dell'articolo 20 della Legge n. 241/1990 e del D.p.r. n. 407/1994 (Consiglio di Stato 27 Ottobre 1998 n. 1394).

Invece, in caso di trasferimento di sede di un esercizio di somministrazione, l'operatore è tenuto alla dichiarazione di inizio dell'attività e poi all'invio della comunicazione contestualmente all'avvio.

Di conseguenza, l'avvio effettivo dell'attività nella nuova sede non può essere effettuato prima del decorso dei trenta giorni a far data dalla presentazione della dichiarazione.

Trattasi, quindi, di una dichiarazione di inizio attività (Dia) ad efficacia differita.

#### **Altre disposizioni particolari per talune altre attività.**

Sono stabilite **disposizioni particolari per talune attività**, fra le quali:

- a) **l'apertura di esercizi commerciali di vicinato e di spacci interni e la distribuzione di alimenti e bevande tramite apparecchi automatici** continuano ad essere assoggettate a dichiarazione di inizio attività;
- b) **analoga disposizione vale per le vendite per corrispondenza, televisione e simili e per**



**quelle a domicilio;**

- c) **sono soppressi i ruoli degli intermediari d'affari e commerciali, dei rappresentanti di commercio, dei mediatori marittimi e l'elenco degli spedizionieri;** le attività sono soggette a DIA da presentarsi presso la competente CCIAA, che verifica il possesso dei requisiti previsti dalle leggi;
- d) **l'attività di acconciatore e di tintolavanderia** (quest'ultima previo corso professionale) sono assoggettate a DIA;
- e) **l'attività di estetista** è soggetta a DIA, previa iscrizione all'albo delle imprese;
- f) cessa il divieto di esercizio di attività commerciali per coloro che sono stati dichiarati falliti, anche se non riabilitati.