

**POLITICHE LEGISLATIVE
LEGISLAZIONE DI IMPRESA**

Roma, 23 dicembre 2009
Prot. n. 04247
Com. n. 60

OGGETTO: Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva sui servizi nel mercato interno (c.d. Bolkestein).

Il Consiglio dei Ministri, in data 17 dicembre 2009, ha approvato preliminarmente uno schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Il provvedimento in oggetto verrà pertanto trasmesso alle commissioni parlamentari per l'espressione del parere di competenza prima della definitiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Il testo del decreto, (che – al pari della direttiva - è stato già oggetto di numerose comunicazioni al sistema da parte del Settore Legislazione di Impresa tra cui, da ultimo, la [comunicazione n.48 del 21 ottobre u.s.](#) e la [comunicazione n.47 del 12 ottobre u.s.](#)), è stato predisposto dal Ministro per le Politiche Europee, di concerto con i Ministeri competenti, anche in considerazione delle osservazioni e dei contributi forniti dalle associazioni di categoria in occasione del tavolo tecnico di confronto all'uopo istituito.

In particolare, l'azione di lobbying condotta da Confcommercio – tenendo conto delle istanze pervenute dal sistema e riassunte nel [documento di proposte al Governo](#) – ha consentito di ottenere importanti risultati rispetto alla versione originaria del provvedimento quali il sostanziale mantenimento dell'attuale impianto normativo in materia di programmazione commerciale, seppur con alcune novità rese ormai necessarie alla luce dei principi generali presenti nell'ordinamento interno e delle specifiche disposizioni contenute nella direttiva.

La struttura del provvedimento in esame si articola in tre parti: una prima parte, di carattere generale, in cui vengono ribaditi i principi enunciati nella direttiva; una seconda parte in cui vengono riportate alcune misure settoriali di adeguamento dell'ordinamento statale vigente (così come predisposte dai competenti ministeri: Ministero di Giustizia e Ministero dello sviluppo economico); una terza parte in cui sono contenute le disposizioni finali e le abrogazioni.

Le disposizioni della Parte prima del decreto sono adottate ai sensi dell'Art. 117, Comma 2, lettera e) ed m) della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza, l'uniforme funzionamento del mercato nonché per assicurare ai consumatori un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi.

I principi desumibili dalle disposizioni della Parte prima del decreto, pertanto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Quanto alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano esercitano le loro potestà normative nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del decreto in oggetto.

L'Art. 83 del decreto prevede, infine, una clausola di cedevolezza in base alla quale se le disposizioni del decreto incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di

competenza concorrente, esse si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva servizi, adottata da ciascuna regione o provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal decreto.

Più specificamente, gli aspetti principali intorno ai quali si snoda lo schema di decreto, che verranno di seguito più analiticamente illustrati, riguardano essenzialmente:

- finalità e campo d'applicazione;
- diritto di stabilimento e regimi autorizzatori;
- libera prestazione di servizi e servizi subordinati ad iscrizione in elenchi o albi;
- semplificazione dei procedimenti con la P.A.;
- disposizioni a tutela dei destinatari e qualità dei servizi;
- collaborazione amministrativa;
- adeguamento dei procedimenti autorizzatori di competenza statale.

PARTE I

TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI

Campo di applicazione (artt. da 1 a 7)

La bozza di decreto in esame – così come già la Direttiva in precedenza – non definisce in positivo il campo d'applicazione e i servizi che vi rientrano.

L'**art. 1**, infatti, stabilisce che le disposizioni ivi contenute *“si applicano a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale”*.

Vengono invece espressamente elencati i servizi che restano esclusi (totalmente o parzialmente) dalla disciplina in esame, con la contestuale attribuzione al Ministro per le politiche comunitarie e agli altri Ministri interessati della possibilità di adottare uno o più decreti interministeriali ricognitivi delle attività comunque escluse.

Tra i servizi **esclusi** si segnalano in particolare:

- le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri (art. 2);
- la disciplina fiscale delle attività di servizi (art. 2);
- i servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico (art. 2);
- i servizi sociali (art. 3);
- i servizi finanziari, ivi compresi i servizi bancari, assicurativi, pensionistici, etc. (art. 4);
- i servizi di comunicazione elettronica cui si applicano solo le disposizioni in materia di semplificazione amministrativa e quelle a tutela dei destinatari (art. 5);
- i servizi di trasporto (art. 6) aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente.

Il comma 2 dell'art. 6, tuttavia, specifica che non devono considerarsi servizi di trasporto ma servizi alla persona – e quindi **rientranti nel campo di applicazione** del decreto – le seguenti attività:

1. scuola guida;
2. trasloco;
3. noleggio veicoli e unità da diporto;
4. pompe funebri;
5. fotografia aerea.

Tra gli **altri servizi esclusi** ai sensi dell'art. 7 rientrano inoltre:

- i servizi di somministrazione di lavoratori forniti dalle agenzie per il lavoro autorizzate;
- i servizi sanitari e farmaceutici forniti direttamente a scopo terapeutico nell'esercizio delle professioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che vengano prestati in una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione, di finanziamento e dalla loro natura pubblica o privata;
- i servizi audiovisivi, ivi compresi i servizi cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi radiofonici;
- il gioco d'azzardo e di fortuna comprese le lotterie, le scommesse e le attività delle case da gioco;
- i servizi privati di sicurezza;
- i servizi forniti da notai.

Occorre infine segnalare che l'**art. 9** prevede una clausola di specialità ai sensi della quale, in caso di contrasto tra la disciplina generale del decreto e le disposizioni di attuazione di altre norme comunitarie che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio per professioni o in settori specifici prevalgono queste ultime.

Definizioni (art. 8)

L'art. 8 riporta una serie di definizioni tra le quali, in particolare:

- "servizio", inteso come qualsiasi prestazione, anche a carattere intellettuale, svolta in forma imprenditoriale o professionale, senza vincolo di subordinazione e normalmente fornita dietro retribuzione; viene altresì precisato che i servizi non economici non costituiscono servizi ai sensi del presente decreto;

- "regime di autorizzazione" si intende innanzitutto qualsiasi procedura, non inerente alle misure applicabili ai sensi del d.lgs. n. 206/07 sul riconoscimento delle qualifiche professionali, che obbliga 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 servizio o al suo esercizio;

- "requisito" qualsiasi regola che imponga un obbligo, un divieto, una condizione o un limite al quale il prestatore o il destinatario debba conformarsi e che abbia fonte in leggi, regolamenti, provvedimenti amministrativi ovvero in disposizioni adottate da ordini, collegi ed albi professionali; viene altresì specificato che *"non costituiscono requisiti le disposizioni in materia ambientale, edilizia ed urbanistica, nonché quelle a tutela della sanità pubblica, della pubblica sicurezza, della sicurezza dei lavoratori e dell'incolumità delle persone e che si applicano indistintamente ai prestatori nello svolgimento della loro attività economica e ai singoli che agiscono a titolo privato"*.

- "professione regolamentata" l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità ;

- "motivi imperativi d'interesse generale" nel cui ambito rientrano ragioni di pubblico interesse tra le quali:

- l'ordine pubblico, la sicurezza, l'incolumità e la sanità pubblica;
- il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale;
- la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori;
- l'equità delle transazioni commerciali e la lotta alla frode;
- la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano;
- la salute degli animali;
- la proprietà intellettuale;
- la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico;
- gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale.

Ai fini della compiuta attuazione del principio di libertà di stabilimento viene inoltre precisato il concetto di stabilimento, definito come *"l'esercizio effettivo a tempo indeterminato di un'attività economica non salariata da parte del prestatore, svolta con un'infrastruttura stabile"*. Tale principio, infatti, è complementare a quello relativo alla libera circolazione dei servizi che, secondo la definizione comunitaria, consiste invece nella *"libertà del prestatore stabilito in uno Stato membro di prestare la sua attività a titolo temporaneo in altro Stato membro"*.

TITOLO II – ACCESSO ED ESERCIZIO DELLE ATTIVITA' DI SERVIZI

Disciplina dei requisiti (artt. da 10 a 13)

L'**articolo 10** dello schema di decreto in esame fissa il **principio della libertà di accesso ed esercizio delle attività di servizi** - espressione di quello più generale della libertà di iniziativa economica - le quali, pertanto, non possono essere sottoposte a limitazioni non giustificate o discriminatorie.

In particolare, l'**art. 11** contiene un'elencazione di requisiti espressamente **vietati** quali, tra gli altri:

- requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o sull'ubicazione della sede legale;
- il 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 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 in Italia o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;
- l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica 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 economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale;
- l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri italiani o di aver in precedenza esercitato l'attività in Italia per un determinato periodo.

Sono invece **consentiti**, a condizione che sussistano **motivi imperativi di interesse generale**, i requisiti indicati dall'**art. 12** quali:

- restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;
- requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;
- obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;
- requisiti diversi da quelli relativi alle questioni in materia di qualifiche professionali, o da quelli previsti in altre norme attuative di disposizioni comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività esercitata;
- tariffe obbligatorie minime o massime che il prestatore deve rispettare;
- l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

Regimi autorizzatori (artt. da 14 a 19)

Per quanto concerne più specificamente la disciplina dei **regimi autorizzatori**, l'**art. 14** consente che vengano istituiti o mantenuti solo se ricorrono motivi imperativi di interesse generale, fatte salve le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali.

Le Regioni, nelle materie di legislazione concorrente, possono istituire o mantenere albi, elenchi, sistemi di accreditamento e ruoli, solo nel caso in cui siano previsti tra i principi generali determinati dalla legislazione dello Stato.

L'art. 15 fissa le **condizioni per il rilascio** delle autorizzazioni mentre l'art. 16 disciplina l'ipotesi di **titoli autorizzatori limitati** a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, nel qual caso viene prevista un'apposita procedura di selezione tra i candidati, con criteri e modalità tali da garantirne l'imparzialità, anche in considerazione di elementi quali la salute pubblica, gli obiettivi di politica sociale, la salute e la sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, la protezione dell'ambiente, la salvaguardia del patrimonio culturale e gli altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

Nei suddetti casi, viene inoltre espressamente previsto (art. 16, comma 2) che i medesimi abbiano una **durata limitata e non possano essere rinnovati automaticamente**, né che possano essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.

Ai fini del rilascio delle autorizzazioni (**art. 17**) sono previste procedure di **DIA** e di **silenzio assenso** di cui agli artt. 19 e 20 legge 7 agosto 1990, n. 241 mentre per l'adozione di un provvedimento espresso è necessario che ricorra un motivo imperativo di interesse generale.

In particolare, occorre altresì rilevare che l'**art. 10 comma 2**, dispone che laddove l'accesso o l'esercizio di un'attività di servizi siano subordinati alla presentazione all'amministrazione competente di una dichiarazione di inizio attività, se non diversamente previsto, si applica l'articolo 19, comma 2, **secondo periodo**, della legge n. 241/90 (DIA ad effetto immediato).

L'**art. 18** dispone inoltre che ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori o dell'adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio dell'attività di servizi è vietata la partecipazione diretta o indiretta alla decisione, anche in seno a organi consultivi, di operatori concorrenti.

Tale previsione si presta ad eventuali interpretazioni non corrette in particolare da parte delle Amministrazioni locali che, nel dare attuazione a tale decreto, in alcuni casi potrebbero tentare di escludere le associazioni di categoria dagli organi consultivi tenuti a rilasciare autorizzazioni.

A tal proposito occorre pertanto sostenere un'interpretazione restrittiva della norma in forza della quale le associazioni di categoria, in quanto portatrici di interessi diffusi, non possono essere ricondotte nella nozione di operatori concorrenti ivi prevista.

Infine, quanto all'efficacia delle autorizzazioni – suscettibile di verifiche periodiche da parte delle autorità competenti – essa si estende, ai sensi dell'**art. 19**, a tutto il territorio nazionale e ha durata illimitata salvo il caso in cui sia prevista una limitazione giustificata o i casi di limitazioni numeriche o di rinnovo automatico.

TITOLO III – LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI

L'**art. 20** afferma il principio della **libertà** per i cittadini di uno stato membro di **prestare temporaneamente ed occasionalmente** un'attività di servizi in un altro Stato all'interno dell'Unione. La medesima norma specifica inoltre che, in caso di prestazione temporanea e occasionale, i requisiti applicabili ai prestatori di servizi sono solo quelli giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente.

L'**art. 21** elenca una serie di **requisiti** che devono considerarsi **vietati**, fatta sempre salva la sussistenza di motivi imperativi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente.

Tra questi si segnalano, in particolare, l'obbligo per il prestatore di essere stabilito in Italia e l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un

registro o a un ordine professionale nazionale, salvo i casi previsti dal presente decreto o da altre disposizioni di recepimento di norme comunitarie.

Vengono altresì previste specifiche **deroghe (art. 22)** al regime della libera prestazione che riguardano, in particolare, alcuni provvedimenti settoriali in materia di:

- servizi economici di interesse generale;
- distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi;
- protezione dei dati personali;
- libera prestazione da parte degli avvocati;
- riconoscimento delle qualifiche professionali;
- regimi di sicurezza dei lavoratori subordinati ed autonomi all'interno della UE;
- diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini UE e familiari;
- obblighi riguardanti il visto di ingresso e il permesso di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi;
- spedizione di rifiuti;
- diritti d'autore e diritti connessi;
- agli atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio;
- revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati;
- immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro;
- obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato.

Gli **artt. 23 e 24** contengono infine disposizioni particolari in materia di **condizioni di lavoro e parità di trattamento**.

TITOLO IV – SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Sportello Unico (artt. 25, 26 e 27)

Viene stabilito che sarà il regolamento sulla semplificazione e il riordino dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), previsto dall'art. 38, comma 3, del D.Lgs. 112/08 (impresa in un giorno), su cui abbiamo riferito nella [nostra nota](#) del 14 luglio u.s., ad assicurare l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi attraverso lo sportello unico.

Probabilmente in considerazione del fatto che l'iter dei regolamenti previsti dall'art. 38 sulla revisione del SUAP e l'istituzione delle agenzie per le imprese (di cui alla nota sopra richiamata) non è ancora stato completato, le disposizioni del Titolo in commento "anticipano" alcuni elementi normativi propri del regolamento sul SUAP.

Nel far questo, tuttavia, rileviamo al momento una difformità tra quanto disposto nella bozza di decreto legislativo di recepimento della cd direttiva servizi e quanto contenuto nelle bozze dei regolamenti sul SUAP e l'agenzia per le imprese.

Relativamente all'agenzia per le imprese, la cui regolamentazione, si ricorda, è stata resa nota con la nota sopra richiamata, il comma 2 dell'art. 25 che qui commentiamo, richiama espressamente tali soggetti confermando correttamente la possibilità, per i prestatori di servizi, di rivolgersi a loro ai fini della presentazione delle domande per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio presso i SUAP.

Il successivo comma 3, tuttavia, si distacca da quanto attualmente contenuto nell'art. 5 della bozza di regolamento sulla revisione dei SUAP.

Al momento, infatti, l'art. 5 della bozza di regolamento sullo sportello unico prevede che per tutti i procedimenti relativi all'esercizio di attività produttive e prestazioni di servizi che siano soggetti a DIA la dichiarazione si presenta, anche contestualmente alla comunicazione unica, al SUAP.

Solo se la Dia è contestuale alla comunicazione unica essa si presenta presso il registro delle imprese che la trasmette al SUAP.

Il comma 3 dell'art. 25 afferma invece, in via generale e senza eccezioni, che *le domande (quindi tutte e non solo la DIA) sono presentate anche contestualmente alla comunicazione unica...attraverso il registro delle imprese...che le trasmette immediatamente al SUAP.*

Si aggiunge poi al successivo comma 5 che, *per le attività che non richiedono iscrizione al registro delle imprese (in vero assai poche ormai) il portale "impresainungiorno"..che costituisce punto di contatto nazionale in materia, assicura il collegamento con le autorità competenti.*

Questa specifica relativa alla attività che non richiedono iscrizione al registro delle imprese non è contenuta nell'art. 3 della bozza di regolamento sul SUAP e modifica sostanzialmente l'ambito e la portata del portale medesimo.

Il Titolo in commento contiene altri due brevi articoli relativi al diritto all'informazione che i SUAP dovranno garantire e all'idoneità delle certificazioni rilasciate da un altro Stato membro dell'UE che abbia finalità equivalenti o dalla quale risulti che un determinato requisito richiesto dallo Stato membro destinatario della domanda è rispettato.

In considerazione delle novità e delle difformità sopra evidenziate, la Confederazione si attiverà, nella fase di espressione dei previsti pareri parlamentari, al fine di ottenere tutti i necessari chiarimenti in ordine all'effettiva portata delle disposizioni sopra commentate.

TITOLO V – DISPOSIZIONI A TUTELA DEI DESTINATARI

Gli **articoli da 28 a 30**, ricalcando sostanzialmente il dettato della Direttiva, contengono alcune disposizioni volte a garantire i diritti dei destinatari dei servizi.

In particolare (**art. 28**), la fruizione di un servizio non può essere condizionata al possesso di requisiti quali:

- l'obbligo per il destinatario di ottenere un'autorizzazione o di presentare una dichiarazione presso le autorità competenti;
- limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari, in ragione del luogo in cui il prestatore è stabilito o di quello in cui il servizio è prestato.

Sono altresì espressamente vietati (**art. 29**) requisiti discriminatori fondati, in generale, sulla nazionalità o sulla residenza del destinatario, salvo che non siano stabilite condizioni d'accesso differenti nel caso in cui queste siano direttamente giustificate da criteri oggettivi.

Il Ministero dello sviluppo economico e le camere di commercio (**art. 30**) provvedono a fornire assistenza ai destinatari delle attività di servizi rispettivamente nel caso in cui si tratta di cittadini o di imprese.

TITOLO VI – QUALITA' DEI SERVIZI

Gli **articoli da 31 a 35** prescrivono a carico del prestatore di servizi una serie di adempimenti (obblighi informativi, procedure di reclamo, assicurazioni obbligatorie) finalizzati a garantire la qualità di tali servizi.

L'**art. 31** impone al prestatore **l'obbligo di fornire** al destinatario del servizio, con le modalità scelte tra quelle ivi indicate, e in ogni caso in tempo utile prima della stipula del contratto o comunque prima della prestazione del servizio, **un ventaglio d'informazioni** piuttosto ampio, tra le quali, a mero titolo esemplificativo:

- nome, status e forma giuridica, indirizzo postale al quale sono stabiliti e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con i prestatori direttamente e, se del caso, per via elettronica;
- l'obbligo di indicare la denominazione ed il numero d'immatricolazione del registro commerciale presso cui il prestatore sia eventualmente iscritto;
- l'obbligo di indicare i dati dell'autorità o dello sportello unico che ha rilasciato l'eventuale autorizzazione;
- per quanto riguarda le professioni regolamentate, gli ordini professionali, albi o collegi presso i quali sono iscritti, la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale è stata acquisita;
- esistenza di un'eventuale garanzia post vendita, non imposta dalla legge;
- eventuale assicurazione o le garanzie per responsabilità professionale, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica.

La medesima norma dispone altresì che, su richiesta del destinatario, debbano essere fornite ulteriori informazioni come, ad esempio:

- il costo del servizio (nel caso in cui non sia predefinito) o, se non è possibile indicare un prezzo esatto, il metodo di calcolo per permettere al destinatario di verificarlo, o un preventivo sufficientemente dettagliato;
- l'obbligo di indicare l'eventuale codice di condotta a cui è assoggettato, l'indirizzo presso cui è consultabile in forma elettronica e l'indicazione delle versioni linguistiche disponibili;
- tutte le informazioni in merito agli eventuali meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Le procedure di **reclamo** e gli eventuali **meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie** sono più compiutamente disciplinati dall'**art. 32** mentre il successivo **art. 33** fissa le condizioni per le **assicurazioni** per responsabilità professionale.

Anche rispetto alle **comunicazioni commerciali** viene affermato (**art. 34**) il principio del libero impiego da parte dei prestatori di servizi che esercitano una professione regolamentata purchè nel rispetto – garantito dai codici deontologici - dell'indipendenza, della dignità e dell'integrità della professione nonché del segreto professionale e della specificità di ciascuna professione. Eventuali limitazioni delle medesime devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale.

TITOLO VII – COLLABORAZIONE AMMINISTRATIVA

Gli articoli **da 35 a 43** disciplinano le particolari procedure di collaborazione amministrativa tra gli Stati membri che, così come previsto dalla direttiva – il cui recepimento è stato infatti programmato come progressivo – si realizza attraverso un complesso scambio di dati nonché un reciproco confronto e valutazione sullo stato d'avanzamento e sull'implementazione della direttiva medesima.

Tra le diverse procedure ivi disciplinate si segnala quella di cui all'**art. 41** che prevede un particolare meccanismo d'allerta che si attiva nel caso in cui un'Autorità competente "*venga a conoscenza di circostanze o fatti precisi gravi riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente sul territorio nazionale o sul territorio di altri Stati membri*".

L'art. 42 prevede, in deroga agli articoli 21 e 22 (relativi ai requisiti per l'esercizio di attività di servizi in regime di libera prestazione) e a titolo eccezionale, che le autorità competenti possano prendere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro misure relative alla sicurezza dei servizi.

Tali misure possono essere assunte esclusivamente nel rispetto della procedura di mutua assistenza di cui al successivo articolo 43 a condizione che vengano soddisfatte le condizioni seguenti:

- a) le disposizioni nazionali a norma delle quali sono assunte le misure non hanno fatto oggetto di un'armonizzazione comunitaria riguardante il settore della sicurezza dei servizi;
- b) le misure proteggono maggiormente il destinatario rispetto a quelle che adotterebbe lo Stato membro di stabilimento del prestatore in conformità delle sue disposizioni nazionali;
- c) lo Stato membro di stabilimento del prestatore non ha adottato alcuna misura o ha adottato misure insufficienti rispetto a quelle di cui all'articolo 43, comma 2;
- d) le misure sono proporzionate.

Le suddette misure lasciano comunque impregiudicate le disposizioni, oggetto di provvedimenti di recepimento di atti comunitari, che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi o che permettono deroghe a detta libertà.

PARTE II

TITOLO I - DISPOSIZIONI RELATIVE AI PROCEDIMENTI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Come anticipato, la seconda parte della bozza di decreto in esame riporta le modifiche all'ordinamento statale vigente rese necessarie per dare attuazione ai principi generali enunciati nella prima parte della bozza medesima e relative ai procedimenti di competenza del Ministero di Giustizia e del Ministero dello sviluppo economico.

Per quanto concerne più specificamente la competenza del Ministero di Giustizia, gli **articoli da 44 a 48** disciplinano alcuni **aspetti generali** relativi alle **professioni regolamentate** (così come definite in precedenza) quali le procedure e i requisiti per l'iscrizione in albi, registri o elenchi fissando altresì alcuni principi che regolano l'esercizio di tali attività.

In particolare, si evidenzia che è necessario proporre domanda per l'iscrizione al Consiglio dell'Ordine competente con la documentazione che provi il possesso dei requisiti. Tale procedimento deve concludersi entro due mesi, decorsi i quali se il Consiglio non si pronuncia scatta un meccanismo di silenzio-assenso.

Vengono poi singolarmente previste dagli **articoli da 49 a 62**, relativamente a ciascuna **specificata attività** professionale, le misure e le modifiche ritenute necessarie ad adeguare i provvedimenti settoriali che ne disciplinano l'esercizio.

TITOLO II - DISPOSIZIONI RELATIVE AI PROCEDIMENTI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Gli **articoli da 63 a 82** risultano di particolare interesse per il sistema in quanto intervengono a modificare diverse disposizioni normative statali, di competenza del Ministero dello sviluppo economico, relative ad alcuni settori della distribuzione commerciale.

Resta inteso che, come si è avuto modo di sottolineare in precedenza richiamando la clausola di cedevolezza di cui all'art. 83 dello schema in oggetto, nelle materie di competenza esclusiva delle regioni – e, pertanto, nel commercio in particolare – le normative di recepimento della direttiva servizi emanate dalle stesse regioni, in conformità ai principi generali fissati nel decreto in esame, prevalgono sulle disposizioni statali.

Somministrazione di alimenti e bevande (art. 63)

L'art. 63 dello schema di decreto interviene sulla disciplina degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande mantenendo un regime autorizzatorio ai fini dell'apertura dei medesimi

mentre viene prevista una procedura di DIA da presentare allo sportello unico per le attività produttive ai fini del trasferimento di sede (DIA differita a 30 gg) o del trasferimento di gestione o della titolarità degli esercizi (DIA ad effetto immediato).

Vengono assoggettati a DIA anche quelle particolari attività di cui all'art. 3, comma 6, legge 287/91 tra cui : gli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade, all'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali o marittime nonché in strutture ospedaliere, militari e scolastiche; le attività di somministrazione svolte presso il domicilio del consumatore o negli esercizi annessi ad alberghi, pensioni, locande o ad altri complessi ricettivi, limitatamente alle prestazioni rese agli alloggiati .

Limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela viene altresì mantenuto un regime di programmazione – dal quale restano tuttavia esclusi i particolari esercizi sopra indicati.

Tale programmazione si fonda sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, quali ragioni di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità anche in considerazione dei meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici.

In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di alimenti e bevande e presenza di altri esercizi di somministrazione.

Viene infine aggiornata la sanzione amministrativa per chi eserciti l'attività di somministrazione senza l'autorizzazione o la DIA , il cui importo va da 2.500 euro a 15.000 euro.

Esercizi di vicinato e forme speciali di vendita (artt. da 64 a 68)

Vengono altresì sottoposti a regime di DIA ad effetto immediato da presentare allo sportello unico per le attività produttive del comune competente per territorio:

- l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di un esercizio di vicinato (art. 64);
- la vendita di prodotti a favore di dipendenti da enti o imprese, pubblici o privati, di militari, di soci di cooperative di consumo, di aderenti a circoli privati, nonché la vendita nelle scuole e negli ospedali esclusivamente a favore di coloro che hanno titolo ad accedervi (c.d. spacci interni, art. 65);
- la vendita dei prodotti al dettaglio per mezzo di apparecchi automatici (art. 66);
- la vendita al dettaglio per corrispondenza, o tramite televisione o altri sistemi di comunicazione (art. 67);
- la vendita al dettaglio o la raccolta di ordinativi di acquisto presso il domicilio dei consumatori (art. 68). In tal caso se ci si vuole avvalere dell'attività di incaricati, che devono possedere i requisiti di onorabilità prescritti, bisogna comunicarne l'elenco all'autorità di pubblica sicurezza del luogo nel quale è stata avviata l'attività.

Commercio al dettaglio su aree pubbliche (art. 69)

Anche nel settore del commercio al dettaglio su aree pubbliche viene mantenuto un regime autorizzatorio con la contestuale estensione della facoltà di esercitare tale tipo di attività anche alle società di capitali o cooperative, poiché la precedente limitazione alle sole persone fisiche e società di persone contrastava apertamente con il divieto espresso – previsto già dalla direttiva - di requisiti discriminatori in relazione alla forma giuridica adottata.

Inoltre, sulla falsariga di quanto previsto per i pubblici esercizi, viene mantenuto un regime di programmazione limitatamente ai casi in cui sussistano ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale e sociale e di viabilità che rendano *"impossibile consentire ulteriori flussi di acquisto nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di*

controllo in particolare per il consumo di alcolici e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità”.

In ogni caso resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di prodotti alimentari e non alimentari e presenza di altri operatori su aree pubbliche.

Requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali (art. 70)

Vengono unificati e riformulati i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali di cui all'art. 5, commi 2, 4 e 5 del d.lgs. 114/98, nonché l'articolo 2 della legge 287/91.

In particolare non possono esercitare l'attività commerciale di vendita e di somministrazione:

- coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, salvo che abbiano ottenuto la riabilitazione;
- coloro che hanno riportato una condanna, con sentenza passata in giudicato, per delitto non colposo, per il quale è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo a tre anni, sempre che sia stata applicata, in concreto, una pena superiore al minimo edittale;
- coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna a pena detentiva per uno dei delitti contro l'industria e il commercio ovvero per ricettazione, riciclaggio, insolvenza fraudolenta, bancarotta fraudolenta, usura, rapina, delitti contro la persona commessi con violenza, estorsione;
- coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna per reati contro l'igiene e la sanità pubblica, compresi i delitti di comune pericolo mediante frode;
- coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, due o più condanne, nel quinquennio precedente all'inizio dell'esercizio dell'attività, per delitti di frode nella preparazione e nel commercio degli alimenti previsti da leggi speciali;
- coloro che sono sottoposti a una misura di prevenzione o nei cui confronti sia stata applicata una misura antimafia.

In caso di somministrazione di alimenti e bevande alle ipotesi sopra richiamate si aggiungono quelle relative a coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, per delitti commessi in stato di ubriachezza o in stato di intossicazione da stupefacenti; per reati concernenti la prevenzione dell'alcolismo, le sostanze stupefacenti o psicotrope, il gioco d'azzardo, le scommesse clandestine, per infrazioni alle norme sui giochi.

In caso di società, associazioni od organismi collettivi i requisiti sopra elencati devono essere posseduti dal legale rappresentante, da altra persona preposta all'attività commerciale e da tutti i soggetti individuati dall'articolo 2, comma 3, del DPR 3 giugno 1998, n. 252.

I requisiti richiesti ai fini del commercio nel settore alimentare e dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande sono infine rappresentati da:

- a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale istituito o riconosciuto dalle Regioni o dalle province autonome;
- b) avere prestato la propria opera, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, presso imprese esercenti l'attività nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande, comprovata dalla iscrizione all'INPS;
- c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

Sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica (art. 71)

In materia di diffusione della stampa quotidiana e periodica si segnalano alcune importanti novità. Si passa innanzitutto da un regime autorizzatorio ad un regime fondato sulla DIA che deve altresì contenere l'impegno a rispettare le disposizioni in materia di programmazione nonché le modalità di vendita di cui all'articolo 5 del d.lgs. 170/01.

Viene pertanto mantenuto un regime, seppur meno vincolante, di programmazione finalizzato ad assicurare un corretto sviluppo del settore distributivo della stampa quotidiana e periodica con particolare riguardo alla necessità di favorire l'accesso all'informazione e garantire la fruizione del servizio.

A tal proposito, nel riformulato art. 2, comma 6, d.lgs. 170/01 viene altresì precisato che *"eventuali limitazioni alle nuove aperture possono essere correlate esclusivamente alla finalità della tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale. A tal fine sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di prodotti editoriali e presenza di altri punti esclusivi e non esclusivi di vendita di quotidiani e periodici"*.

Per quanto concerne la parità di trattamento viene inoltre specificato che le disposizioni ad essa relative non si applicano alle testate contenenti prodotti diversi da supporti integrativi o da beni ad esse funzionalmente connessi, che non siano commercializzate anche autonomamente nei punti vendita.

Attività di facchinaggio (art. 72)

I soggetti che esercitano attività di facchinaggio sottoposta a DIA e i relativi addetti vengono esonerati dagli adempimenti previsti dal D.P.R. 18 aprile 1994, n. 342.

Attività di intermediazione commerciale e di affari (art. 73)

Un'altra importante novità prevista dal decreto in esame riguarda la soppressione del ruolo di agente di affari in mediazione e di agente immobiliare di cui all'art. 2 Legge 3 febbraio 1989 n. 39.

Queste attività vengono assoggettate a regime di DIA da presentare presso le camere di commercio che sono comunque tenute a verificare il possesso dei requisiti che, pur venendo meno il ruolo, vengono mantenuti invariati nonché a provvedere all'iscrizione dei dati nel registro delle imprese o nel REA.

Le disposizioni contenute nella norma in esame non si applicano alle attività di recupero di crediti, ai pubblici incanti, alle agenzie matrimoniali e di pubbliche relazioni, per le quali resta ferma l'applicazione dell'articolo 115 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

Agenti e rappresentanti di commercio (art. 74)

Anche nel campo degli agenti e rappresentanti di commercio viene soppresso il ruolo di cui all'articolo 2 della legge 3 maggio 1985, n. 204 e la relativa attività viene assoggettata a regime di DIA da presentare presso le camere di commercio che verificano il possesso dei requisiti e provvedono all'iscrizione dei dati nel registro delle imprese o nel REA.

Viene inoltre eliminato il riferimento al fallimento tra le cause ostative all'esercizio di tale attività.

Mediatori marittimi e spedizionieri (artt. 75 e 76)

Viene soppresso il ruolo di cui, rispettivamente, agli articoli 1 e 4 della legge 12 marzo 1968, n. 478 ed all'articolo 2 della legge 14 novembre 1941, n. 1442, e introdotto il regime di DIA presso le camere di commercio che verificano i requisiti e provvedono all'iscrizione dei dati nei registri. Vengono inoltre soppressi alcuni requisiti.

In particolare, con riferimento ai requisiti d'accesso all'attività di spedizioniere, viene riformulato l'art. 6 della legge 1442/41 per il cui contenuto si rinvia alla lettura del testo del decreto.

Si segnala infine che nell'attuale testo è scomparso ogni riferimento all'attività svolta dai **raccomandatori marittimi** che nel testo originario era stata oggetto di specifiche previsioni. Una simile modifica si spiega in ragione del regime parzialmente pubblicistico cui è assoggettato tale tipo di attività come ampiamente esposto nel documento confederale predisposto per il tavolo tecnico di confronto.

Altre attività (articoli da 77 a 79)

Gli articoli da 77 a 79 apportano alcune modifiche relative alla disciplina delle attività di:

- acconciatore;
- estetista;
- tintolavanderia.

Disposizioni transitorie (art. 80)

Le modalità di iscrizione nel registro delle imprese e nel REA dei soggetti iscritti negli elenchi, albi e ruoli sopra richiamati verranno specificamente disciplinate con un ulteriore decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro i due mesi successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

TITOLO II - DISPOSIZIONI RELATIVE AI PROCEDIMENTI DI COMPETENZA DI ALTRE AMMINISTRAZIONI

Spedizionieri doganali (art. 81)

La norma in questione introduce alcune modifiche al DPR 23 gennaio 1973, n. 43 (testo unico in materia doganale).

In particolare viene previsto l'obbligo di formare ed aggiornare presso ciascun Ufficio delle Dogane un registro nel quale sono elencati gli ausiliari, residenti in un comune compreso nel territorio del competente Ufficio delle Dogane, che svolgono la loro attività alle dipendenze degli spedizionieri doganali abilitati alla presentazione di dichiarazioni doganali sull'intero territorio nazionale.

La nomina a spedizioniere doganale è conferita mediante il rilascio di apposita patente, di validità illimitata, da parte dell'Agenzia delle Dogane, sentito il Consiglio Nazionale degli spedizionieri doganali, ed abilita alla presentazione di dichiarazioni doganali sull'intero territorio nazionale.

Viene infine riformulata la disciplina relativa alle procedure per l'ammissione agli esami e i relativi requisiti d'accesso.

Strutture turistico-ricettive (art. 82)

Un'ulteriore importante novità riguarda infine le strutture turistico-ricettive la cui apertura, trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività passano dall'attuale regime autorizzatorio

ad un regime di DIA a 30 giorni nel rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, di pubblica sicurezza, igienico sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si allega la bozza di testo del provvedimento esaminato con riserva di intervenire sul tema con ulteriori comunicazioni quando sarà disponibile la versione ufficiale risultante dal messaggio di invio al Parlamento.

Cordiali saluti.

IL VICE DIRETTORE GENERALI
Dott. Costante Persiani

All. 1