



DIPARTIMENTO
POLITICHE COMUNITARIE
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il d. lgs. n. 59/2010 e la nuova disciplina per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

avv. Lorella Di Giambattista



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

Obiettivi e contenuti

- ➔ Superamento degli ostacoli di ordine giuridico che si frappongono all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libertà di circolazione transfrontaliera dei servizi.
- ➔ Creazione di un quadro giuridico generale per qualsiasi servizio fornito dietro corrispettivo economico, ad eccezione dei settori esclusi.
- ➔
 - ✓ facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi nell'Unione Europea;
 - ✓ rafforzare i diritti dei destinatari dei servizi;
 - ✓ promuovere la qualità dei servizi;
 - ✓ stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri.

Il nuovo quadro normativo per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

Struttura e finalità del d. lgs. n. 59/2010

- ➔ Liberalizzazione e semplificazione delle procedure per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi
- ➔ Impulso alla prestazione transfrontaliera di servizi e opportunità di internazionalizzazione per le imprese
- ➔ Disposizioni generali a carattere orizzontale e disposizioni settoriali
- ➔ Il rapporto tra normativa statale e normativa regionale

Ambito di applicazione

Oggetto del decreto e servizi esclusi

(art. 1-7 d. lgs. n. 59/2010)



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



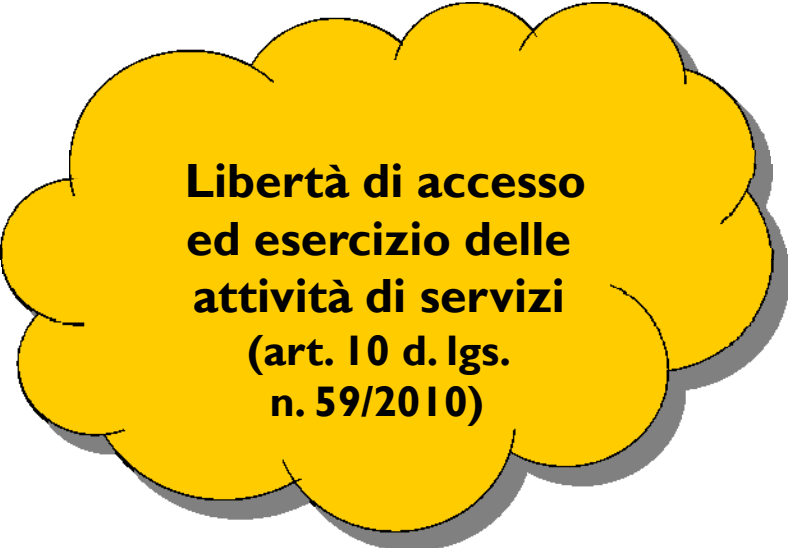
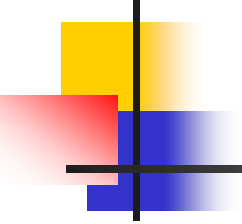
attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri
disciplina fiscale delle attività di servizi

servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva

servizi sociali, finanziari, di comunicazione, di trasporto

somministrazione di lavoratori, servizi sanitari e farmaceutici, servizi audiovisivi, gioco d'azzardo e di fortuna, servizi privati di sicurezza, servizi forniti da notai

Le disposizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività di servizi



Libertà di accesso ed esercizio delle attività di servizi (art. 10 d. lgs. n. 59/2010)

Espressione della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.).



Divieto di limitazioni ingiustificate o discriminatorie.



Revisione dei regimi di accesso ed esercizio di un'attività di servizi.



I regimi per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi



art. 19, l. n. 241/1990: dalla d.i.a. (immediata o differita) alla SCIA

1. **Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta** comunque denominato, **comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli** richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale **il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti** richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, **e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale** per il rilascio degli atti stessi, è **sostituito da una segnalazione dell'interessato.**
2. **L'attività** oggetto della segnalazione può essere iniziata **dalla data di presentazione della segnalazione** all'amministrazione competente.



I regimi per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi

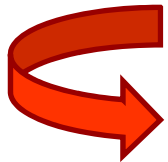
3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, **nel termine di sessanta giorni** dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta **motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione** dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, **salvo che**, ove ciò sia possibile, **l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti** entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.



I regimi per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi

4. **Decorso il termine** per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire **solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale** e previo motivato accertamento dell'**impossibilità** di tutelare comunque tali interessi **mediante conformazione dell'attività dei privati** alla normativa vigente.
6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, **chiunque**, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, **dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti** di cui al comma 1 è punito con la **reclusione da uno a tre anni**.

I regimi per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi



Il silenzio-assenso (art. 20, l. n. 241/1990)



I regimi autorizzatori (artt. 14-19, d. lgs. n. 59/2010)

I requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi

I requisiti vietati (art. 11 d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ Requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o sull'ubicazione della sede legale.
- ➔ Divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri, 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.
- ➔ Condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento.

I requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi

- ➔ 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.
- ➔ Obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito in Italia.
- ➔ 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.

I requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi

I requisiti subordinati alla sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale

(art. 12 d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ 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 al riconoscimento delle qualifiche professionali e alla riserva dell'accesso alle attività di servizi a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività esercitata.
- ➔ Divieto di disporre di più stabilimenti sul territorio nazionale.

I requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi

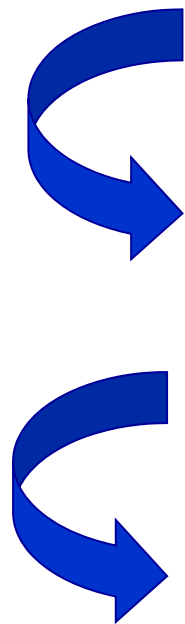


- ➔ Requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti.
- ➔ Tariffe obbligatorie minime o massime che il prestatore deve rispettare.
- ➔ Obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

I requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi

Le notifiche

(art. 13 d. lgs. n. 59/2010)



Autorità competenti



Dipartimento Politiche
Comunitarie



Commissione europea

I requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi



- ➔ L'efficacia di nuove disposizioni che prevedono i requisiti di cui all'art. 12 è subordinata alla previa notifica alla Commissione europea.
- ➔ Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica, la Commissione esamina la compatibilità con la direttiva di queste nuove disposizioni e adotta, all'occorrenza, una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarle o di sopprimerle (art. 15, par. 2, direttiva 2006/123).
- ➔ Modalità operative.

I regimi autorizzatori



Le limitazioni relative al ricorso a regimi autorizzatori (art. 14, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ 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 alla Parte I, titolo II, d. lgs. n. 59/2010;
- ➔ nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni 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;
- ➔ il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili.

I regimi autorizzatori

Le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione

(art. 15, d. lgs. n. 59/2010)

- 
- Ove sia previsto un regime autorizzatorio, le condizioni alle quali è subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi sono:
- a) non discriminatorie;
 - b) giustificate da un motivo imperativo di interesse generale;
 - c) commisurate all'obiettivo di interesse generale;
 - d) chiare ed inequivocabili;
 - e) oggettive;
 - f) rese pubbliche preventivamente;
 - g) trasparenti e accessibili.
-
- 
- Idoneità dei requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili quanto a finalità, ai quali il prestatore sia già assoggettato in un altro Stato membro, ai fini della verifica della sussistenza delle condizioni per il rilascio di un titolo autorizzatorio.



I regimi autorizzatori

Selezione tra diversi candidati

(art. 16, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ Se il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi è limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili:
 - ✓ applicazione di una procedura di selezione tra i candidati potenziali;
 - ✓ predeterminazione e pubblicazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, la cui osservanza deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio.

- ➔ Le autorità competenti possono tener conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

I regimi autorizzatori

Selezione tra diversi candidati

(art. 16, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ Il titolo autorizzatorio:
 - è rilasciato per una durata limitata;
 - non può essere rinnovato automaticamente;
- ➔ Non possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.

I regimi autorizzatori

Procedimenti di rilascio delle autorizzazioni e autorità preposte

(artt. 17 e 18, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ ✓ d.i.a. differita (sostituita dalla SCIA)
- ✓ silenzio-assenso
- ✓ provvedimento espresso qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale
- ➔ Domanda di autorizzazione e rilascio della ricevuta.
- ➔ Divieto di partecipazione diretta o indiretta di operatori concorrenti alla decisione relativa al rilascio dei titoli autorizzatori o all'adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio dell'attività di servizi.

I regimi autorizzatori

Efficacia delle autorizzazioni

(art. 19, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici, salvo che un'autorizzazione specifica o una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

- ➔ L'autorizzazione ha durata illimitata, salvi i casi di:
 - ✓ rinnovo automatico, purché compatibile con le disposizioni del presente decreto;
 - ✓ limitazione numerica dei titoli che possono essere rilasciati;
 - ✓ limitazione della durata giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.Non possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.

Libera prestazione dei servizi

Esercizio di attività di servizi in regime di libera prestazione

(art. 20, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ I cittadini dell'Unione europea e gli altri prestatori aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, stabiliti in un altro Stato membro, possono svolgere prestazione temporanea e occasionale di servizi.
- ➔ In caso di prestazione temporanea e occasionale, i requisiti applicabili ai prestatori di servizi stabiliti in Italia si applicano solo se sussistono ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.
- ➔ Sono fatte salve le disposizioni del d.lgs. n. 206/2007 relative alla prestazione di servizi connessi al possesso di una qualifica professionale.

Libera prestazione dei servizi

Requisiti da giustificare

(art. 21, d. lgs. n. 59/2010)



- ✓ obbligo per il prestatore di essere stabilito in Italia o di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti;
- ✓ divieto imposto al prestatore di dotarsi in Italia di una determinata forma o tipo di infrastruttura, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;
- ✓ applicazione di un regime contrattuale particolare che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;
- ✓ obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato in Italia;
- ✓ requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio;
- ✓ restrizioni alla libera circolazione dei servizi riguardanti i destinatari.



Solo se giustificati da motivi imperativi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, in conformità con i principi di non discriminazione e proporzionalità.

Libera prestazione dei servizi

Deroghe al regime della libera prestazione

(art. 22, d. lgs. n. 59/2010)



servizi di interesse economico generale;
distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi;
protezione dei dati personali;
servizi degli avvocati;
servizi connessi al possesso di una qualifica professionale;
applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori e ai loro familiari;
libera circolazione delle persone e loro residenza;
obblighi riguardanti il visto di ingresso e il permesso di soggiorno;
sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti;
diritti d'autore e diritti connessi;
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;
disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, secondo le norme di diritto internazionale privato.

Libera prestazione dei servizi



Parità di trattamento

(art. 24, d. lgs. n. 59/2010)

➔ I cittadini italiani e i soggetti giuridici costituiti conformemente alla legislazione nazionale che sono stabiliti in Italia possono invocare l'applicazione delle disposizioni dei titoli relativi alla libera prestazione di servizi contenuti nel d. lgs. n. 59/2010 e nel d. lgs. n. 206/2007.



Disposizioni relative a procedimenti di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico

Somministrazione di alimenti e bevande (art. 64, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ Autorizzazione con silenzio assenso
- ➔ Trasferimento di sede: S.C.I.A. Autorizzazione espressa se trasferimento in zona sottoposta a programmazione o in zona tutelata.
- ➔ Trasferimento della titolarità o della gestione dell'attività: S.C.I.A. L'attività deve riprendere entro un anno dall'acquisto del titolo.
- ➔ Principi e criteri ai quali devono attenersi gli enti locali nel predisporre i provvedimenti di programmazione delle aperture.



Disposizioni relative a procedimenti di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico

Commercio

(artt. 67-70, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ Esercizi di vicinato e forme speciali di vendita (apparecchi automatici; vendita per corrispondenza, televisione o altri sistemi di comunicazione; vendite presso il domicilio dei consumatori): S.C.I.A.
- ➔ Commercio al dettaglio su aree pubbliche: autorizzazione, anche a società di persone di capitali o cooperative.
- ➔ Commercio sulle aree pubbliche in forma itinerante: autorizzazione chiesta e ottenuta ove si intende avviare l'attività.
- ➔ Commercio sulle aree pubbliche tramite utilizzo di un posteggio → concessione: durata e criteri.



Disposizioni relative a procedimenti di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico

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

(artt. 73-76, d. lgs. n. 59/2010)

➔ Soppressione dei ruoli ed elenchi camerali.

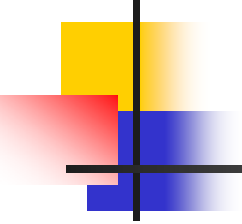
➔ S.C.I.A.



Disposizioni relative a procedimenti di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico

Acconciatore, estetista e tintolavanderia (artt. 77-79, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ S.C.I.A.
- ➔ Il responsabile tecnico in possesso della qualificazione professionale deve essere presente durante lo svolgimento dell'attività.
- ➔ L'attività di estetista può essere svolta anche in forma di impresa, individuale o societaria. L'attività è riservata agli iscritti all'Albo delle imprese artigiane o nel registro delle imprese.



Disposizioni relative a procedimenti di competenza del Ministero della Giustizia


Esercizio di professioni regolamentate (artt. 44-63, d. lgs. n. 59/2010)

- ➔ Procedimento per l'iscrizione in albi, registri o elenchi: silenzio assenso.
- ➔ Modifica e abrogazione dei requisiti vietati.



Disposizioni relative a procedimenti di competenza di altre amministrazioni

Strutture turistico – ricettive
(art. 83, d. lgs. n. 59/2010)

 S.C.I.A.



Prospettive: Atto per il mercato unico

Il mercato unico dei servizi

- ➔ I guadagni economici potenziali derivanti dall'applicazione della direttiva sui servizi sono compresi tra 60 e 140 miliardi di euro, che rappresentano un potenziale di crescita dello 0,6-1,5% del PIL.
- ➔ La Commissione e gli Stati membri coopereranno per sviluppare ulteriormente il mercato interno dei servizi sulla base del processo di “valutazione reciproca” della direttiva sui servizi, in fase di attuazione da parte degli Stati membri e della Commissione. Nel 2011 la Commissione indicherà le misure concrete da adottare a tal fine, anche nel settore dei servizi per le imprese.