



LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI NELL'UNIONE EUROPEA

GUIDA AI DIRITTI DELLE IMPRESE

Dicembre 2016



La Guida è stata redatta dal gruppo di assistenza tecnica al Punto Singolo di Contatto Nazionale (PSC Italia) e di assistenza alle imprese destinatarie dei servizi nell'ambito della Direttiva 123/2006/EC, così composto:

Andrea Sammarco (Unioncamere), Mario Altavilla (Unioncamere), Marilina Labia (Si.Camera), Monica Onori (Si.Camera), Lorella Di Giambattista (Avvocato specializzato in diritto dell'Unione europea).

INDICE

1. La libera circolazione dei servizi: i diritti delle imprese nel mercato unico europeo	4
1.1 La libera circolazione dei servizi per imprese e professionisti	4
1.2 Il diritto di stabilimento	4
1.3 La prestazione occasionale e temporanea di servizi.....	5
1.4 Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi.....	6
2. Le direttive per l'attuazione della libera circolazione dei servizi.....	10
2.1 Gli ostacoli per le imprese che operano nel mercato unico europeo.....	10
2.2 La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.....	11
2.3 La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali	15
3. Gli strumenti di semplificazione amministrativa	21
3.1 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività	21
3.2 Lo Sportello Unico per le Attività Produttive.....	24
3.3 La cooperazione amministrativa e il sistema di informazione del mercato interno.....	26
4. I servizi di assistenza alle imprese svolti da Unioncamere.....	28
4.1 Il servizio di assistenza per le imprese che prestano servizi in un altro Stato dell'Unione europea	28
4.2 Il servizio di assistenza per le imprese che acquistano servizi in un altro Stato dell'Unione europea	29
4.3 Selezione di casi sottoposti ai servizi di assistenza alle imprese	30
5. Il ruolo del Sistema camerale nell'attuazione dei diritti di libera circolazione delle imprese.....	43

1. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI: I DIRITTI DELLE IMPRESE NEL MERCATO UNICO EUROPEO

1.1 La libera circolazione dei servizi per imprese e professionisti

Tra le quattro libertà di circolazione sulle quali si fonda il mercato interno dell'Unione europea¹, quella relativa ai servizi è di importanza fondamentale per le imprese e per i professionisti.

La definizione di "servizio" è contenuta all'articolo 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo il quale *"sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone"*. A titolo esemplificativo, il paragrafo 2 dello stesso articolo qualifica come servizi le attività di carattere industriale; le attività di carattere commerciale; le attività artigiane e le attività delle libere professioni.

L'esercizio di un'attività di lavoro autonomo in modo stabile nel territorio di un altro Stato membro, in via principale o secondaria, rientra nell'applicazione delle disposizioni sul diritto di stabilimento (art. 49 TFUE), mentre la prestazione temporanea e occasionale di servizi in un Paese diverso da quello di stabilimento è disciplinata dall'articolo 56 TFUE.

1.2 Il diritto di stabilimento

L'articolo 49, paragrafo 1, TFUE vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, comprese quelle relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali. La libertà di stabilimento riguarda l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società (art. 49, par. 2, TFUE). La libertà di stabilimento riguarda, dunque, sia le imprese sia i lavoratori autonomi², intendendo per lavoro autonomo l'attività che una persona esercita senza alcun vincolo di subordinazione nella scelta dell'attività e nelle condizioni di lavoro e retributive, sotto la propria responsabilità e a fronte di una retribuzione che gli sia pagata integralmente e direttamente.

L'articolo 54 TFUE dispone espressamente che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni sul diritto di stabilimento, le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri. La nozione è molto

¹ Libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

² La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati è disciplinata dall'articolo 45 TFUE.

ampia; per "società" si intendono, infatti, le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro (art. 54, par. 2, TFUE).

Lo stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata attraverso l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro e assicura la possibilità di partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine. Per le persone fisiche, esso comporta la facoltà di accedere alle attività indipendenti e di esercitarle alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, con possibilità di creare e di conservare più di un centro di attività nel territorio dell'Unione europea; per le società, l'esercizio del diritto di stabilimento si sostanzia nella facoltà di costituire e gestire imprese e società e di aprire agenzie, succursali o filiali.

1.3 La prestazione occasionale e temporanea di servizi

Il Trattato vieta tutte le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione; le restrizioni non ancora soppresse devono essere applicate ai prestatori di servizi senza distinzione di nazionalità o di residenza (artt. 56 e 61 TFUE). Tutti i prestatori hanno, dunque, il diritto di svolgere la propria attività al di fuori dei confini nazionali, sul territorio di un altro Stato membro in modalità temporanea e occasionale, alle stesse condizioni imposte ai propri cittadini dallo Stato membro ove la prestazione è fornita (art. 57, par. 3, TFUE).

Nella libera prestazione di servizi rientrano tanto il prestatore che si reca nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, quanto il destinatario che si reca nello Stato di stabilimento del prestatore; lo spostamento del destinatario per consentire l'esecuzione delle prestazioni di servizi costituisce, infatti, il necessario complemento dello spostamento del prestatore e risponde allo scopo di liberalizzare le attività di servizi. Per le stesse ragioni, le disposizioni in questione si applicano anche ai servizi forniti a destinatari di altri Stati membri senza che il prestatore si sposti dal Paese di stabilimento, ad esempio in modalità telefonica o telematica.

La libera prestazione di servizi è caratterizzata dalla mancanza di una partecipazione stabile e continuativa alla vita economica dello Stato membro ospitante. La distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi deve essere compiuta caso per caso, prendendo in considerazione non solo la durata, ma anche la regolarità, periodicità e continuità della prestazione di servizi; il carattere temporaneo della prestazione non esclude la possibilità per il prestatore di servizi di dotarsi nello Stato ospitante dell'infrastruttura necessaria per l'esecuzione della sua prestazione, senza esservi per questo stabilito. Rientra, invece, nelle disposizioni relative al diritto di stabilimento chi, avendo la cittadinanza o la sede sociale in uno Stato membro, esercita in maniera stabile e continuativa la propria attività in un altro Paese dell'Unione da un domicilio professionale in cui offre i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'ultimo Stato. La distinzione tra stabilimento

e prestazione di servizi si basa, dunque, non sul tipo di attività svolta, bensì sul suo carattere stabile oppure temporaneo.

Secondo la Corte di giustizia, non è possibile determinare in maniera astratta la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizio in un altro Stato membro non può essere più considerata prestazione di servizi ai sensi del Trattato³. Nella nozione di "servizio" rientrano anche servizi la cui prestazione si estende per un periodo prolungato⁴ o che vengono forniti in maniera più o meno frequente o regolare, anche nel corso di un arco temporale piuttosto lungo⁵ e, pertanto, per considerare un operatore economico stabilito in uno Stato membro non è sufficiente che egli fornisca servizi identici o simili in modo più o meno frequente o regolare, se non dispone di un'infrastruttura che gli consenta di esercitarvi in maniera stabile e continuativa un'attività professionale e di offrire da tale infrastruttura i suoi servizi anche ai cittadini di quello Stato membro⁶.

Spetta, dunque, alle autorità nazionali distinguere, caso per caso, tra stabilimento e prestazione di servizi, anche allo scopo di verificare se un operatore economico invochi il regime di libera prestazione di servizi al solo scopo di sottrarsi abusivamente agli obblighi della normativa nazionale dello Stato membro nel quale svolge la propria attività. Dall'applicazione delle disposizioni relative all'una o all'altra libertà discendono, infatti, importanti conseguenze. Infatti, l'attività svolta in regime di stabilimento è soggetta alla legge dello Stato membro nel quale il prestatore è stabilito, mentre per l'attività esercitata in regime di libera prestazione di servizi troveranno applicazione le disposizioni dello Stato di origine del prestatore.

Questa distinzione in merito alla normativa nazionale di riferimento riguarda soprattutto le condizioni di accesso e di esercizio delle attività. Sia per lo stabilimento sia per la prestazione occasionale e temporanea, il Trattato afferma il principio secondo il quale l'esercizio dell'attività economica sul territorio di un altro Stato membro avviene alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini (artt. 49, par. 2, e 57, par. 3, TFUE), vietando discriminazioni sulla base della nazionalità; la legittimazione a svolgere una determinata attività è, invece, disciplinata dalla normativa vigente nello Stato di stabilimento.

1.4 Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi

Le disposizioni relative al diritto di stabilimento e quelle in materia di libera prestazione dei servizi presentano numerosi profili comuni. In particolare, sono vietate restrizioni alla libertà di stabilimento così come alla libera prestazione dei servizi (artt. 49, par. 1, e 56, par. 1, TFUE); le due libertà sono riconosciute non solo alle persone fisiche aventi la cittadinanza di uno Stato membro, ma anche alle società che abbiano sede all'interno dell'Unione (art. 54 TFUE, richiamato dall'art.

³ Corte di giustizia, sentenza 11 dicembre 2003, causa C-215/01, Schnitzer, punto 31.

⁴ Anche per più anni, come accade per i servizi forniti nel quadro della costruzione di un edificio.

⁵ Ad esempio, i servizi di consulenza forniti da un operatore economico stabilito in uno Stato membro a clienti stabiliti in uno o più altri Stati membri.

⁶ Schnitzer, cit., punto 32.

62 TFUE); l'esercizio dei diritti di stabilimento e di libera prestazione dei servizi avviene alle stesse condizioni definite dalla legislazione del Paese ospitante per i propri cittadini (artt. 49, par. 2, e 57, par. 2, TFUE).

Principio fondamentale della libera circolazione dei servizi è il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, ovvero l'applicazione ai prestatori provenienti da un altro Stato membro delle stesse condizioni previste per i cittadini nazionali. Questo divieto riguarda tanto le discriminazioni dirette, che ricorrono quando la nazionalità⁷ costituisce il presupposto per l'applicazione di un trattamento giuridico differenziato, quanto quelle indirette o dissimulate, le quali, pur prescindendo in punto di diritto dal profilo della nazionalità ed essendo basate su altri criteri distintivi⁸, nei fatti determinano uno svantaggio per i cittadini degli altri Stati membri, così producendo lo stesso effetto di una discriminazione diretta. La norma del trattamento nazionale costituisce una delle disposizioni giuridiche fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea ed è dotata di efficacia diretta; essa può, pertanto, essere fatta valere direttamente dai cittadini di tutti gli altri Stati membri per ottenere nel Paese ospitante l'applicazione, nei propri confronti, delle medesime disposizioni legislative alle quali sono assoggettati i cittadini nazionali.

Nel tempo, è emerso come ostacoli alla libera circolazione dei servizi possano derivare non solo da normative direttamente o indirettamente discriminatorie, ma anche da misure che, pur applicandosi indistintamente a tutti coloro che svolgono una determinata attività economica, hanno, tuttavia, l'effetto di limitare l'esercizio dei diritti riconosciuti dal Trattato. L'articolo 56 TFUE vieta qualsiasi normativa nazionale che, senza giustificazioni oggettive, ostacoli l'esercizio in concreto della libertà di circolazione dei servizi o che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro. In sostanza, le prestazioni di servizi tra Stati membri non possono essere soggette a condizioni più rigide di quelle cui sono soggette, sul piano interno, le prestazioni di servizi analoghi.

In particolare, secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione europea, l'articolo 56 TFUE prescrive "non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi a causa della sua nazionalità, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi"⁹. Questo indirizzo, inizialmente elaborato con riguardo alla libera prestazione dei servizi, è stato successivamente esteso anche alla libertà di stabilimento¹⁰.

Peraltro, la libertà di circolazione dei servizi non è assoluta, bensì soggetta a limiti ben precisi. Innanzitutto, dall'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi sono escluse le attività che

⁷ Per le società, discriminazione sulla base del luogo di stabilimento.

⁸ Come la residenza, l'attribuzione di un punteggio maggiorato per l'attività svolta nel territorio dello Stato o il riferimento a classificazioni di organismi professionali nazionali.

⁹ Corte di giustizia, sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, *Säger*, punto 12.

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza 31 marzo 1993, *Kraus*, causa C-19/92, punto 32.

nello Stato membro ospitante partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri (art. 51 TFUE, richiamato dall'art. 62 TFUE).

In secondo luogo, sono compatibili con il diritto dell'Unione europea le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi derivanti da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica¹¹ (art. 52 TFUE, richiamato dall'art. 64 TFUE); motivi che, costituendo deroghe, devono essere interpretati restrittivamente.

L'elenco delle giustificazioni che possono essere invocate da uno Stato membro per legittimare l'adozione di misure restrittive della libera circolazione dei servizi è stato ampliato in via giurisprudenziale con l'elaborazione della categoria dei "motivi imperativi di interesse pubblico" come, a titolo esemplificativo, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio; la tutela dei consumatori e gli obiettivi di prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco, nonché gli obiettivi di prevenzione di turbative dell'ordine sociale in generale; le finalità di sicurezza stradale; la lealtà dei negozi commerciali; la tutela dei destinatari dei servizi giudiziari forniti da professionisti operanti nel settore della giustizia e della buona amministrazione della giustizia nonché l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali, quali la libertà di espressione e di riunione, la tutela della dignità umana; la protezione dei diritti del minore. Le finalità di natura puramente economica non costituiscono un motivo imperativo di interesse generale.

La distinzione sulla fonte, normativa o giurisprudenziale, del motivo giustificativo di una restrizione alla libera circolazione dei servizi ha un'implicazione pratica molto importante. Infatti, i motivi giustificativi di fonte normativa, ovvero ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, possono essere invocati dagli Stati membri anche per giustificare disposizioni nazionali direttamente discriminatorie sulla base della nazionalità. I motivi giustificativi di fonte giurisprudenziale, invece, possono legittimare soltanto le disposizioni nazionali che danno luogo a una discriminazione indiretta, ovvero le misure che, pur essendo applicate a tutti coloro che esercitano una determinata attività sul territorio di uno Stato membro senza alcuna discriminazione in base alla nazionalità, nei fatti determinano restrizioni alla libertà di stabilimento o alla libera prestazione dei servizi per gli operatori economici provenienti da altri Paesi.

Il perseguimento di uno degli obiettivi legittimi sopra indicati non è sufficiente affinché una misura restrittiva sia considerata compatibile con il diritto dell'Unione europea; è, altresì, necessario che essa sia giustificata. In proposito, la Corte di giustizia ha affermato che qualsiasi provvedimento nazionale che possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà di circolazione è giustificabile solo se soddisfa quattro condizioni: deve applicarsi in modo non discriminatorio, soddisfare ragioni

¹¹ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in G.U.U.E. 29 giugno 2004, L 229/35. L'uniformità di applicazione in tutti gli Stati membri dei motivi in questione appare ulteriormente garantita dall'avvenuta codificazione, da ultimo con la direttiva 2004/38/CE, delle nozioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

imperative di interesse pubblico, essere idoneo a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento.

Più precisamente, lo Stato membro che fa valere un interesse riconosciuto dal Trattato o un motivo imperativo di interesse generale per sostenere la compatibilità con il diritto dell'Unione europea di una restrizione alla libertà di circolazione dei servizi deve, innanzitutto, provare la sussistenza nel caso concreto dell'esigenza di tutelare l'obiettivo in questione. In linea di principio, in mancanza di misure di armonizzazione adottate a livello europeo che definiscano i provvedimenti necessari a garantire la protezione dei legittimi interessi sopra indicati, spetta agli Stati membri decidere il livello al quale intendono assicurare la tutela di tali interessi, nonché il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Gli Stati devono, tuttavia, agire nei limiti tracciati dal Trattato e, in particolare, nel rispetto del principio di proporzionalità, il quale richiede che le misure adottate siano idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito, senza eccedere quanto strettamente necessario per il suo raggiungimento. È, dunque, necessario dimostrare che la normativa nazionale risponde realmente all'intento di raggiungere l'obiettivo in questione in modo coerente e sistematico e che non esistono mezzi meno vincolanti che consentano di realizzarlo.

Inoltre, una restrizione della libera circolazione dei servizi può essere giustificata unicamente nei limiti in cui l'interesse generale che la normativa nazionale mira a tutelare non è salvaguardato dalle norme alle quali il prestatore è soggetto nello Stato membro di stabilimento. Ad esempio, un regime nazionale che subordini il rilascio di un'autorizzazione a requisiti che si sovrappongono alle giustificazioni e alle garanzie equivalenti già richieste al prestatore nel suo Stato di stabilimento eccede quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo; pertanto, nel disporre misure restrittive della libertà di circolazione a tutela di un interesse generale, lo Stato membro ospitante ha l'obbligo di tenere conto delle misure adottate allo stesso fine nello Stato membro di stabilimento, come i controlli e le verifiche già svolti¹².

¹² Corte di giustizia, sentenza 18 novembre 2010, causa C-458/08, *Commissione c. Portogallo*, punto 100.

2. LE DIRETTIVE PER L'ATTUAZIONE DELLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

2.1 Gli ostacoli per le imprese che operano nel mercato unico europeo

La realtà vissuta da professionisti e imprese si è rivelata, nei fatti, molto distante dal modello di integrazione economica delineato dai Trattati e sviluppato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Le ragioni di tale situazione sono in parte riconducibili alla natura dei servizi come attività economica, i quali spesso richiedono la presenza del prestatore e risultano, così, meno suscettibili di espansione al di fuori dei confini nazionali. Inoltre, gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi sono meno evidenti rispetto a quelli relativi alla circolazione delle merci e, pertanto, più difficili da rimuovere.

La Relazione della Commissione sullo stato del mercato interno dei servizi del 2002 ha identificato due categorie di ostacoli all'integrazione economica nel campo dei servizi: le "frontiere giuridiche", che derivano direttamente o indirettamente da un vincolo giuridico e che comprendono le difficoltà del prestatore di servizi legate alle diverse norme nazionali, al comportamento delle autorità nazionali o all'incertezza giuridica causata dalla complessità di talune situazioni transfrontaliere¹³, e le "frontiere non giuridiche", quali le barriere culturali e linguistiche e le difficoltà di accedere alle informazioni sulla normativa degli altri Stati membri. Gli ostacoli possono essere di natura diversa, come le restrizioni normative imposte ai vari livelli di governo e le procedure amministrative opache e troppo onerose, e possono riguardare tutte le fasi dell'attività economica, ad esempio gli obblighi di registrazione presso le autorità locali e di rilascio di autorizzazioni, le limitazioni del numero di operatori economici e i vincoli che riducono la possibilità di competere in base al prezzo o con l'offerta di servizi complementari.

Nel tempo, l'Unione europea ha adottato varie misure volte a eliminare le restrizioni ingiustificate alla libera circolazione dei servizi e assicurare, così, il pieno ed effettivo funzionamento del quadro normativo a vantaggio di consumatori, cittadini e imprese. Le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi sono state facilitate dall'adozione di atti normativi specifici, come la Direttiva Qualifiche¹⁴, recepita in Italia con il decreto legislativo 6 novembre 2007,

¹³ Sono segnalate come "frontiere giuridiche", in particolare, le difficoltà relative allo stabilimento degli operatori di servizi, ad esempio gli obblighi di nazionalità o di residenza, le procedure di autorizzazione o di registrazione e i vincoli sulla forma giuridica; le difficoltà relative all'uso del proprio personale o del proprio materiale per la prestazione di servizi; le difficoltà relative alla promozione, alla distribuzione e alla vendita dei servizi.

¹⁴ Direttiva 2005/36/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in *G.U.U.E.* 30 settembre 2005, L 255/22, recepita in Italia con decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 206, recante Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania, in *G.U.* 9 novembre 2007, n. 261, S.O. n. 228, così come modificato dal decreto legislativo 28 gennaio 2016, n. 15, Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al

n. 206, e la Direttiva Servizi¹⁵, recepita in Italia con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

Peraltro, per rafforzare la libera circolazione dei servizi non è sufficiente l'adozione delle direttive, essendo, altresì, necessario garantire che tali atti normativi siano applicati in concreto e in modo organico e coerente. Infatti, così come riconosciuto anche dalla Commissione europea all'esito di un apposito studio¹⁶, la circostanza che imprese e professionisti non sono sempre nelle condizioni di trarre dal mercato interno i benefici che dovrebbero spesso è dovuta alla trasposizione incompleta o scorretta della Direttiva Qualifiche e della Direttiva Servizi. Per assicurare alle imprese la possibilità di esercitare pienamente i diritti conferiti sono, dunque, necessari sforzi ulteriori a livello sia europeo che nazionale.

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

La Direttiva Servizi mira a facilitare l'accesso al mercato per le imprese che forniscono servizi all'interno dell'Unione europea e a realizzare una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri, in modo da superare gli ostacoli e le frammentazioni di diversa natura che impediscono il pieno sviluppo di un mercato unico dei servizi, garantendo al tempo stesso un elevato livello di sicurezza e di qualità per i destinatari. Il considerando 33 della stessa Direttiva elenca, a titolo esemplificativo, alcune delle attività che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva¹⁷ come i servizi che richiedono la vicinanza tra prestatore e destinatario della prestazione, o i servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e quelli che possono essere resi a distanza, ad esempio via Internet.

Obiettivo essenziale della Direttiva è agevolare l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, facilitando sia la libertà di stabilimento che la libera prestazione temporanea e occasionale. La tecnica di intervento prescelta non è l'armonizzazione dettagliata e sistematica delle norme nazionali applicabili ai servizi, bensì la disciplina di alcune questioni essenziali il cui coordinamento è

riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («Regolamento IMI»), in G.U. del 9 febbraio 2016, n.32.

¹⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in *G.U.U.E.* 27 dicembre 2006, L 376/36, recepita in Italia con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, in *G.U.* 23 aprile 2010, n. 94, *S.O.* n. 75, modificato dal decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, in *G.U.* 30 agosto 2012, n. 202, *S.O.* n. 177.

¹⁶ Commission staff working document on the result of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism), 8 giugno 2012, SWD(2012) 147 final, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Services Directive. A partnership for new growth in services 2012-2015, COM(2012) 261 final, pag. 11.

¹⁷ Rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali; i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi; i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani.

stato ritenuto necessario per garantire la libertà di circolazione dei servizi. Inoltre, la Direttiva codifica e sviluppa molti principi affermati dalla Corte di giustizia; in questo modo, da un lato, contribuisce alla certezza e alla chiarezza del quadro normativo, dall'altro impone un adeguamento generalizzato degli ordinamenti nazionali alle norme del Trattato in materia di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

La Direttiva prevede alcuni strumenti specifici volti a ridurre gli oneri burocratici e i requisiti per costituire nuove imprese nel proprio Stato o in un altro paese dell'Unione europea, in via principale o tramite una sede secondaria. Tra questi, risultano particolarmente significative l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo del settore dei servizi, rappresentati dai regimi autorizzatori e dai requisiti necessari allo svolgimento delle attività di servizi, e l'attivazione di sportelli unici presso i quali il prestatore possa compiere tutti gli adempimenti necessari, anche per via elettronica (artt. 6-8).

Lo "Sportello unico"¹⁸ costituisce uno strumento fondamentale di semplificazione amministrativa, mediante il quale i prestatori di servizi devono poter compiere con facilità, a distanza e per via elettronica, tutti gli adempimenti necessari all'accesso e all'esercizio di un'attività economica¹⁹ e ottenere informazione e assistenza. Lo Sportello unico deve garantire ai prestatori e ai destinatari di servizi le informazioni sui requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per svolgere una determinata attività di servizi; sui dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti; sui mezzi e sulle condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori e ai servizi; sui mezzi di ricorso in caso di controversie; sui dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica (art. 7, par. 1, direttiva 2006/123/CE). Le autorità competenti devono fornire a prestatori e destinatari di servizi, in un linguaggio semplice e comprensibile, informazioni sul modo in cui i requisiti relativi allo svolgimento di attività di servizi sono di norma interpretati e applicati; questa attività consiste in chiarimenti e spiegazioni di ordine generale e non in una consulenza legale per casi specifici (art. 7, parr. 2 e 6, direttiva 2006/123/CE). Le informazioni e l'assistenza devono essere disponibili in modo chiaro e non ambiguo, devono essere aggiornate e facilmente accessibili a distanza e per via elettronica; sportelli unici e autorità competenti sono tenuti a rispondere alle richieste con la massima sollecitudine, dando pronta comunicazione al richiedente in caso di domanda irregolare o infondata (art. 7, parr. 3 e 4, direttiva 2006/123/CE).

¹⁸ L'articolo 6 della direttiva 2006/123/CE fa riferimento all'istituzione, da parte degli Stati membri, di "punti di contatto denominati sportelli unici". Come si vedrà meglio in seguito, il punto di contatto per i prestatori di servizi (artt. 25 e 26, d. lgs. n. 59/2010) va distinto dal punto di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa di cui all'articolo 28 della stessa Direttiva Servizi, che in Italia è il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (oggi: Dipartimento per le Politiche Europee) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 36, d. lgs. n. 59/2010) e dal Punto di contatto per le qualifiche professionali previsto dall'articolo 57 della Direttiva 2005/36/CE, che in Italia è il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (oggi: Dipartimento per le Politiche Europee) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 6, d. lgs. n. 206/2007).

¹⁹ Ad esempio, presentare dichiarazioni, richieste di autorizzazione e istanze di iscrizione presso albi commerciali e professionali e trasmettere alle amministrazioni competenti le informazioni e i documenti richiesti.

Lo Sportello unico consente ai prestatori di servizi di avere a disposizione, in ciascuno Stato dell'Unione europea, un solo interlocutore tramite il quale ottenere informazioni, compiere gli adempimenti prescritti e ricevere attestazioni, autorizzazioni e abilitazioni, senza doversi relazionare con le singole autorità coinvolte nel procedimento. Allo Sportello unico è, dunque, attribuita una funzione complessa, che si sostanzia nell'informazione e nell'assistenza al prestatore, nel rilascio dei documenti necessari per lo svolgimento di un'attività di servizi e nel ruolo di intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti. Per le imprese, l'istituzione dello Sportello unico comporta non solo una semplificazione amministrativa, ma anche una riduzione dei costi di consulenza e assistenza legale necessari per operare in un Paese diverso da quello di stabilimento, che spesso risultano eccessivamente onerosi, soprattutto per le piccole e medie imprese.

Nel modello delineato dalla Direttiva 2006/123/CE, lo Sportello unico si configura sia come strumento di organizzazione e gestione amministrativa, che come centro di informazioni e assistenza. In Italia, tale modello è stato realizzato affidando il compito di assicurare l'espletamento in via telematica delle procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi e di fornire assistenza ai prestatori e alle imprese destinatarie di servizi a Unioncamere, attraverso il portale <http://www.impresainungiorno.gov.it/>²⁰.

La Direttiva Servizi impone anche la revisione delle legislazioni nazionali: gli Stati membri hanno l'obbligo di esaminare le procedure e i requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi e di valutarne la compatibilità con la Direttiva, modificandoli ove necessario. La valutazione ha l'obiettivo di verificare che i regimi di autorizzazione applicabili al settore dei servizi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale, non discriminatori e proporzionati, e rispettino taluni principi generali quanto alle condizioni e procedure di rilascio dei titoli autorizzatori (artt. 9-13). Alcuni requisiti giuridici presenti nelle legislazioni degli Stati membri e che non possono essere giustificati, come i requisiti di nazionalità, devono essere abrogati (art. 14), mentre la compatibilità con la Direttiva di altri requisiti giuridici deve essere valutata alla luce dei principi di non discriminazione, necessità, e proporzionalità (art.15).

Relativamente alla prestazione temporanea e occasionale di servizi in uno Stato diverso da quello di appartenenza, lo Stato membro nel quale si reca il prestatore può imporre il rispetto dei propri requisiti solo a condizione che siano non discriminatori, proporzionati e giustificati per ragioni relative all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla salute pubblica o alla tutela dell'ambiente (art. 16). Deroche a questo principio sono ammesse solo per casi limitati, ad esempio in materia di qualifiche professionali, di distacco dei lavoratori e per i servizi di interesse economico generale (art. 17).

²⁰ Cfr. artt. 25 e 26, d.lgs. n. 59/2010. Allo Sportello unico come strumento per l'espletamento in via telematica degli adempimenti amministrativi relativi alle attività di servizi è dedicato il paragrafo 3.1. di questa Guida. I servizi di assistenza per le imprese che svolgono la propria attività in un altro Stato dell'Unione europea e per le imprese che acquistano servizi in un altro Stato dell'Unione europea, accessibili attraverso la sezione "Impresa&Europa" del portale <http://www.impresainungiorno.gov.it/>, sono descritti nella parte 4. di questa Guida.

La Direttiva Servizi introduce anche importanti strumenti di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri. Essa prevede l'obbligo per gli Stati membri di collaborare con le autorità di altri Stati membri per garantire un controllo efficace delle attività di servizi nell'Unione europea, istituendo a tal fine un meccanismo di allerta ed evitando la moltiplicazione dei controlli sui prestatori, e di sviluppare un sistema elettronico di scambio di informazioni (artt. 29-35).

Nel complesso, la Direttiva Servizi presenta alcuni profili di particolare rilevanza. Innanzitutto, si tratta di uno strumento normativo di tipo "orizzontale", o "direttiva quadro"²¹, in quanto contiene una disciplina del diritto di stabilimento e della libera prestazione applicabile in via generale a tutti i servizi di natura economica destinati a consumatori e imprese, ad eccezione di quelli espressamente esclusi, con un ambito di applicazione molto vasto. La Direttiva fissa, dunque, dei principi validi per le varie attività economiche in essa comprese, intervenendo su profili comuni e adattabili alle più svariate tipologie di servizi.

La direttiva 2006/123/CE contiene varie disposizioni che incidono sulle procedure amministrative nazionali; il suo obiettivo, però, non è l'armonizzazione delle procedure²², bensì la convergenza tra gli ordinamenti con l'introduzione di misure volte a sopprimere in modo uniforme negli ordinamenti nazionali regimi di autorizzazione, procedure e adempimenti eccessivamente onerosi che ostacolano la libertà di stabilimento e la prestazione transfrontaliera di servizi.

Uno degli aspetti più innovativi della Direttiva Servizi risiede nelle disposizioni contenute nel Capo III, relativo al diritto di stabilimento. In linea di principio, la normativa di uno Stato membro che, secondo il suo tenore letterale, si applica indistintamente ai prestatori nazionali e ai prestatori degli altri Paesi, deve risultare conforme alle disposizioni relative alle libertà fondamentali garantite dal Trattato solo in quanto si applichi a situazioni che hanno un collegamento con gli scambi fra gli Stati membri²³, con esclusione, dunque, delle cosiddette "situazioni puramente interne". Tuttavia, le disposizioni della Direttiva sono redatte in modo tale da essere applicabili a qualunque operatore economico, a prescindere dal luogo di stabilimento. Secondo la definizione di cui all'articolo 4, n. 2, infatti, il "prestatore" è qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio; di conseguenza, le norme della direttiva 2006/123/CE possono essere legittimamente invocate anche da soggetti che intendono accedere o esercitare un'attività di servizi nel proprio Stato di appartenenza.

Questa interpretazione trova conferma nel considerando 36 della Direttiva stessa, secondo il quale "la nozione di prestatore quindi non dovrebbe limitarsi solo al

²¹ Cfr. considerando 7, direttiva 2006/123/CE: "La presente direttiva istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un'ampia varietà di servizi pur tenendo conto nel contempo delle specificità di ogni tipo d'attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. Tale quadro giuridico si basa su un approccio dinamico e selettivo che consiste nell'eliminare in via prioritaria gli ostacoli che possono essere rimossi rapidamente e, per quanto riguarda gli altri ostacoli, nell'avviare un processo di valutazione, consultazione e armonizzazione complementare in merito a questioni specifiche grazie al quale sarà possibile modernizzare progressivamente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi, operazione indispensabile per realizzare un vero mercato interno dei servizi".

²² Cfr. considerando 42, direttiva 2006/123/CE.

²³ Corte di giustizia, 10 maggio 2012, cause riunite da C-357/10 a C-359/10, *Duomo Gpa Srl*, punto 26.

caso in cui il servizio venga prestato attraverso le frontiere nell'ambito della libera circolazione dei servizi, ma dovrebbe comprendere anche la fattispecie in cui un operatore si stabilisce in uno Stato membro per svilupparvi le proprie attività di servizio". Essendo applicabile anche in situazioni prive di carattere transfrontaliero e imponendo la revisione da parte degli Stati membri di tutte le disposizioni che disciplinano l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, con effetto anche nei confronti degli operatori economici nazionali, la Direttiva Servizi determina un forte effetto di liberalizzazione delle attività economiche.

Inoltre, i numerosi obblighi previsti, di carattere sia sostanziale che procedurale, richiedono agli Stati membri un'azione complessa e articolata e un intenso impegno a tutti i livelli di governo con l'adozione di misure organizzative, una riforma dei metodi di lavoro e una vera e propria modernizzazione degli ordinamenti nazionali.

2.3 La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali

La direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali mira ad agevolare la libera circolazione dei servizi garantita dai Trattati per quanti svolgono una professione regolamentata, ovvero un'attività che presuppone il possesso di una qualifica professionale. Chi esercita una professione regolamentata può svolgere la propria attività in uno Stato membro dell'Unione europea diverso da quello nel quale ha conseguito la qualifica, sia nella forma di prestazione occasionale e temporanea di servizi professionali, in virtù del titolo conseguito nello Stato di origine, sia come stabilimento attraverso le procedure di riconoscimento delle qualifiche.

Gli Stati membri non possono limitare, per ragioni attinenti alle qualifiche professionali, la libera prestazione di servizi nel loro territorio se il prestatore è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitarvi la stessa professione e in caso di spostamento del prestatore, se questi ha esercitato tale professione nello Stato membro di stabilimento per almeno un anno nel corso dei dieci anni che precedono la prestazione di servizi, se in tale Stato membro la professione non è regolamentata.²⁴

In caso di spostamento, il prestatore è soggetto alle norme di carattere professionale, legale o amministrativo, direttamente connesse alle qualifiche professionali, quali la definizione della professione, l'uso dei titoli e gravi errori professionali attinenti direttamente e specificamente alla tutela e sicurezza dei consumatori, nonché alle disposizioni disciplinari applicabili nello Stato membro ospitante ai professionisti che qui esercitano la stessa professione. Inoltre, per la prima prestazione di servizi o in caso di mutamento oggettivo della situazione comprovata dai documenti, gli Stati membri possono richiedere che la dichiarazione sia corredata dai seguenti documenti:

- a) una prova della nazionalità del prestatore;

²⁴ La condizione che esige un anno di pratica non si applica se la professione o la formazione che porta alla professione è regolamentata.

- b) un attestato che certifichi che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato;
- c) una prova dei titoli di qualifiche professionali;
- d) se la professione non è regolamentata nello Stato di stabilimento, una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno un anno nei precedenti dieci anni;
- e) per le professioni nel settore della sicurezza, qualora lo Stato membro lo richieda per i propri cittadini, la prova di assenza di condanne penali.

La prestazione è effettuata con il titolo professionale dello Stato di stabilimento se previsto per l'attività professionale in questione. Il titolo professionale è indicato nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali dello Stato di stabilimento in modo da evitare confusioni con il titolo dello Stato ospitante. Nei casi in cui il titolo professionale non esista nello Stato di stabilimento il prestatore indica il suo titolo di formazione nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali di detto Stato membro.

Ai fini dell'esercizio della libertà di stabilimento, il riconoscimento della qualifica da parte dell'autorità competente permette di accedere alla professione e di esercitarla alle condizioni previste dallo Stato ospitante. Il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche è soggetto alla valutazione di merito delle autorità nazionali e si basa su un coordinamento delle norme procedurali allo scopo di facilitare il mutuo riconoscimento e di limitare l'arbitrio degli Stati membri.

La Direttiva Qualifiche prevede tre distinti meccanismi per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Per alcune professioni²⁵ è previsto un regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione, sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione (Titolo III, Capo III, direttiva 2005/36/CE). L'accesso a queste attività è subordinato al possesso di un determinato titolo e ciò è sufficiente a garantire che l'interessato ha seguito una formazione che soddisfa i requisiti minimi stabiliti. Ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione che danno accesso alle attività professionali in questione e attribuisce loro, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, gli stessi effetti dei titoli di formazione rilasciati in base all'ordinamento nazionale.

Un secondo regime di riconoscimento delle qualifiche è fondato sull'esperienza professionale e riguarda alcune attività industriali, commerciali e artigianali²⁶ negli Stati membri in cui tali professioni sono regolamentate. Se l'accesso a tali attività è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali, uno Stato riconosce come prova sufficiente di tali conoscenze e competenze l'aver esercitato l'attività considerata in un altro Stato membro per un periodo ragionevole e abbastanza ravvicinato nel tempo (Titolo III, Capo II, direttiva 2005/36/CE). Ai fini del riconoscimento si prendono in considerazione elementi quali la durata, il tipo di esperienza professionale (come lavoratore autonomo o dipendente) o la formazione pregressa.

²⁵ Medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto.

²⁶ Si tratta delle attività indicate nell'allegato IV della Direttiva Qualifiche.

Il terzo regime di riconoscimento delle qualifiche è quello generale (Titolo III, Capo I, direttiva 2005/36/CE), applicabile alle professioni che non sono oggetto di norme di riconoscimento specifiche. Tale regime si basa sul principio del mutuo riconoscimento e su una valutazione caso per caso da parte degli Stati membri. Se in uno Stato membro l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio. L'accesso alla professione e il suo esercizio sono consentiti anche ai richiedenti che, nel corso dei precedenti dieci anni, abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno, o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale, in un altro Stato membro che non la regolamenti e abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione²⁷.

Ai fini del riconoscimento, l'Autorità competente può imporre misure compensative, nella forma di una prova attitudinale o di un tirocinio di adattamento, quando la durata della formazione ricevuta è inferiore di almeno un anno; quando la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante e quando la professione regolamentata nello Stato membro ospitante include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro d'origine del richiedente, e la differenza è caratterizzata da una formazione specifica, richiesta nello Stato membro ospitante e relativa a materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del professionista²⁸.

Secondo quanto previsto all'articolo 53 della direttiva 2005/36/CE, i beneficiari del riconoscimento delle qualifiche professionali devono avere le conoscenze linguistiche necessarie all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante. Tale disposizione va interpretata alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia; pertanto, nel verificare che i richiedenti abbiano le conoscenze linguistiche necessarie per l'esercizio della professione, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità, senza applicare controlli sistematici o esigere un livello di competenza troppo elevato.

Infine, l'articolo 57 della direttiva impone agli Stati membri di istituire un Punto di contatto che ha il compito specifico di fornire ai cittadini e ai punti di contatto degli altri Stati membri ogni informazione utile al riconoscimento delle qualifiche professionali e, in particolare, informazioni sulla legislazione nazionale che disciplina le professioni e il loro esercizio, comprese la legislazione sociale e le norme deontologiche. Il Punto di contatto ha, altresì, il compito di assistere i cittadini nel riconoscimento dei diritti conferiti dalla Direttiva Qualifiche, anche cooperando con altri punti di contatto e le competenti autorità dello Stato membro ospitante. In Italia il Punto nazionale di contatto per le qualifiche professionali

²⁷ Art. 13, direttiva 2005/36/CE.

²⁸ Art. 14, direttiva 2005/36/CE.

opera presso l'Ufficio per la cittadinanza europea, il mercato interno e gli affari generali del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Chi esercita una professione regolamentata è soggetto anche all'applicazione della Direttiva Servizi. I rapporti tra Direttiva Qualifiche e Direttiva Servizi sono disciplinati dalla clausola di specialità di cui all'articolo 3, par. 1, della direttiva 2006/123/CE, secondo la quale quest'ultima interviene laddove non trovino applicazione direttive settoriali. Alle professioni regolamentate si applica, dunque, in primo luogo la direttiva 2005/36/CE, le cui disposizioni prevalgono su quelle della Direttiva Servizi relative al medesimo aspetto. Per chi esercita una professione regolamentata, la direttiva 2006/123/CE interviene su questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali, quali le assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa. Ai servizi professionali sono applicabili tutti gli strumenti di semplificazione previsti dalla Direttiva Servizi. Di conseguenza, l'obbligo degli Stati membri di revisione e semplificazione delle procedure, in relazione ai regimi di autorizzazione o agli specifici requisiti ai quali è subordinato l'accesso a una determinata attività, così come l'obbligo di assicurare il carattere non discriminatorio di tali procedure riguardano anche i servizi il cui esercizio è subordinato al possesso di una qualifica professionale. Inoltre, anche chi svolge una professione regolamentata può rivolgersi allo Sportello unico e accedere ai servizi di assistenza per i prestatori e per i destinatari.

Il quadro normativo in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali è stato sottoposto a un processo di revisione e modernizzazione, concluso con l'approvazione della direttiva 2013/55/UE, e che ha innanzitutto ridotto da due anni a un anno l'esperienza professionale da documentare nell'ipotesi in cui ci si rechi da uno Stato membro che non regola la professione in uno Stato membro nel quale la professione è regolamentata.

Tra le principali innovazioni contenute nella nuova direttiva, un primo gruppo di disposizioni mira alla semplificazione amministrativa per i prestatori di servizi. Tra queste, si segnala l'introduzione dell'istituto della Tessera Professionale Europea (o EPC, *European Professional Card*), che funge, a scelta del richiedente, da strumento di semplificazione della prestazione temporanea e occasionale di servizi e della procedura di riconoscimento delle qualifiche professionali. Grazie all'utilizzo di procedure elettroniche, la Tessera accelera lo scambio di informazioni tra lo Stato membro ospitante e quello di origine. Le professioni per le quali è possibile richiedere la tessera sono state individuate dalla Commissione mediante atti di esecuzione. Attualmente la Tessera professionale europea può essere chiesta sia per lo stabilimento che per la libera prestazione di servizi, in alternativa alla procedura tradizionale, per le professioni di farmacista, fisioterapista, infermiere, guida alpina e agente immobiliare²⁹.

²⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2015/983 della Commissione del 24 giugno 2015 sulla procedura di rilascio della tessera professionale europea e sull'applicazione del meccanismo di allerta ai sensi della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Si prevede, inoltre, la trasformazione dei Punti di contatto nazionali per le qualifiche professionali³⁰ in Centri di assistenza incaricati di fornire informazioni e consulenza ai cittadini, anche attraverso uno sportello fisico, nonché ai Centri di assistenza degli altri Stati membri in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali, incluse le informazioni sulla legislazione nazionale applicabile, sulla legislazione sociale ed eventualmente sul codice deontologico (art. 57).

Altre misure mirano a facilitare la mobilità dei servizi professionali. Per quanto riguarda la prestazione occasionale e temporanea di servizi, la presentazione della dichiarazione preventiva da parte del prestatore consente al professionista di avere accesso all'attività di servizio e di esercitarla su tutto il territorio dello Stato membro ospitante. Nel caso delle professioni stagionali, gli Stati membri, ai fini della verifica del carattere temporaneo e occasionale della prestazione, possono chiedere una volta all'anno - se tali informazioni non sono state già comunicate volontariamente dal prestatore di servizi - informazioni in merito ai servizi prestati sul proprio territorio.

Per promuovere lo stabilimento dei professionisti, sono state previste importanti modifiche che riguardano il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche. Innanzitutto, è stato introdotto il principio di valutazione non solo delle conoscenze corrispondenti al numero degli anni di studio, ma anche delle competenze e abilità acquisite dal soggetto richiedente nel corso della formazione, del tirocinio, della pratica professionale, nonché dell'apprendimento permanente.

A garanzia di un diritto già riconosciuto dalla Corte di Giustizia in via interpretativa³¹, la nuova Direttiva Qualifiche prevede espressamente l'istituto dell'accesso parziale alla professione, che consente ai cittadini di svolgere la propria attività in un altro Stato membro, nel settore corrispondente a quello per il quale risultano abilitati nello Stato di origine, ma che nello Stato membro ospitante si inserisce nell'ambito di una più ampia professione regolamentata. L'autorità competente dello Stato membro ospitante può concedere l'accesso parziale a un'attività professionale nel suo territorio se, a causa delle differenze tra l'attività esercitata legalmente nello Stato membro di origine e la professione regolamentata nello Stato membro ospitante, l'applicazione di misure compensative non consente al richiedente di completare il programma di formazione richiesto nello Stato membro ospitante per avere accesso totale alla professione regolamentata e se l'attività professionale può oggettivamente venire separata dalle altre attività che rientrano nel quadro delle professioni regolamentate nello Stato membro ospitante. L'accesso parziale può essere negato in presenza di motivi imperativi di interesse generale, come nel caso di alcune professioni sanitarie. Nel caso di accesso parziale, l'attività professionale si esercita con il titolo professionale dello Stato membro di origine. L'accesso parziale non si applica ai professionisti che beneficiano del riconoscimento automatico.

Altre innovazioni riguardano i controlli delle autorità competenti sui prestatori di servizi professionali, che devono tenere conto dell'interesse della sicurezza dei

³⁰ In Italia il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 6, d. lgs. n. 206/2007; oggi: Dipartimento per le Politiche Europee).

³¹ Corte di Giustizia, sentenza 19 gennaio 2006, causa C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra Administración del Estado*, e sentenza 27 giugno 2013, causa C-575/11, *Nasiopoulos*.

destinatari dei servizi, ma anche dei diritti del professionista. Le informazioni che lo Stato ospitante può richiedere allo Stato di stabilimento in merito alla legalità dello stabilimento del prestatore, la sua buona condotta e l'assenza di sanzioni penali o disciplinari di natura professionale possono essere richieste solo in caso di giustificati dubbi.

I controlli sulle conoscenze linguistiche devono essere proporzionati alle prestazioni che il professionista deve svolgere, senza costituire in alcun modo un pretesto per escluderlo dal mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. I controlli effettuati da un'autorità competente o sotto la sua supervisione devono essere limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale dello stesso Stato o di una lingua amministrativa, a condizione che quest'ultima sia anche una delle lingue ufficiali dell'Unione. I controlli possono essere imposti per le professioni aventi ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti o quando vi sia un serio e concreto dubbio in merito alla conoscenza sufficiente della lingua di lavoro con riguardo alle attività professionali che il professionista intende svolgere e possono essere effettuati solo dopo il rilascio di una tessera professionale europea o dopo il riconoscimento di una qualifica professionale.

La nuova direttiva ha previsto l'applicazione anche al settore delle qualifiche professionali degli strumenti di tutela e promozione della libera circolazione dei servizi introdotti dalla direttiva 2006/123/CE. In particolare, secondo il nuovo articolo 57, gli Stati membri sono tenuti a garantire che attraverso gli Sportelli unici di cui all'articolo 6 della Direttiva Servizi ³² siano rese disponibili informazioni sulle professioni regolamentate, sulle autorità competenti, sulle procedure per lo stabilimento e la prestazione occasionale e temporanea e sulle modalità di ricorso avverso le decisioni adottate; informazioni aggiornate, esposte in modo chiaro e comprensibile agli utenti e facilmente accessibili mediante connessione remota e per via elettronica. Ciò consentirà ai cittadini che intendono ottenere il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali ai sensi della direttiva 2005/36/CE, comprese le persone alla ricerca di impiego e i professionisti del settore sanitario, e ai professionisti che intendono svolgere la propria attività al di fuori dei confini nazionali in modalità temporanea e occasionale, di utilizzare i Punti di contatto Unici previsti dalla Direttiva Servizi per accedere alle informazioni e completare le procedure amministrative prescritte.

³² In Italia il portale <http://www.impresainungiorno.gov.it/>.

3. GLI STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

3.1 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) è la dichiarazione che consente alle imprese di iniziare, modificare o cessare un'attività produttiva (artigianale, commerciale, industriale), senza dover attendere l'esecuzione di verifiche e controlli preliminari da parte degli enti competenti, e che consente l'avvio immediato dell'attività.

L'istituto della Segnalazione certificata di inizio attività è stato introdotto, con una modifica dell'articolo 19, legge n. 241/1990³³, dall'articolo 49, comma 4-bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78. Secondo la nuova formulazione dell'articolo, *"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[...].La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà [...], nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese[...], relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. [...] La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione"*.

Per espressa disposizione di legge, l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente (art. 19, comma 2, l. n. 241/1990). In base al comma 3 del medesimo articolo³⁴, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, l'amministrazione competente, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione³⁵, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia

³³ Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, in *G.U.* 18 agosto 1990, n. 192.

³⁴ Così come modificato dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, e dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126.

³⁵ In base al comma 6-bis, nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni è ridotto a trenta giorni.

possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime; in difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di sessanta giorni, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure; In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

L'amministrazione competente conserva, comunque, il potere di adottare i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi in presenza dei presupposti per l'annullamento d'ufficio (art. 19, comma 4).

Il comma 6-ter precisa che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili; gli interessati possono soltanto sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione avverso il silenzio della pubblica amministrazione, in base all'articolo 31, commi 1, 2 e 3, d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

La formulazione dell'articolo 19 attualmente in vigore è il risultato di una serie di interventi normativi che hanno modificato la disposizione in questione per vari motivi, tra i quali escludere la sua applicazione alle attività economiche a prevalente carattere finanziario³⁶, coordinarne l'applicazione anche alla materia edilizia³⁷ e chiarire la natura giuridica della SCIA³⁸. Da ultimo, l'articolo 13, d. l. n. 83/2012, ha snellito gli adempimenti richiesti, disponendo che *"nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni [...], salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti."*

³⁶ Comma 4-bis, aggiunto dal comma 1-quinquies dell'art. 2, d. l. 5 agosto 2010, n. 125, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

³⁷ Comma 6-bis, aggiunto dal numero 2) della lettera b) del comma 2 dell'art. 5, d. l. 13 maggio 2011, n. 70, e poi modificato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 6, d. l. 13 agosto 2011, n. 138. Con un intervento normativo di interpretazione autentica, la lettera c) del comma 2 dell'art. 5, d. l. 13 maggio 2011, n. 70, ha chiarito che *"le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la Scia non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale."*

³⁸ Comma 6-ter, aggiunto dall'art. 6, comma 1, lett. c), d. l. 13 agosto 2011, n. 138, come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148.

La SCIA non è applicabile ove sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. Sono, altresì, esclusi gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. In ogni caso, la SCIA non è applicabile nei casi di provvedimenti abilitativi che comportano esercizio di potere discrezionale o qualora, per motivi imperativi di interesse generale, il procedimento debba concludersi con un atto espresso dell'Amministrazione. Inoltre, poiché la segnalazione certificata di inizio di attività sostituisce l'atto abilitativo nei casi in cui *"non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti"*, non è possibile farvi ricorso qualora la disciplina di settore preveda strumenti di programmazione per l'avvio di un'attività economica.

La SCIA solleva delicati problemi di configurazione del rapporto tra privato e pubblica amministrazione. In linea di principio, chi presenta la segnalazione può dare prova degli stati, qualità personali e fatti che ne costituiscono il presupposto tramite autocertificazione, mentre le attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati sono necessarie solo nei casi espressamente previsti dalla normativa vigente. Il cittadino viene, così, sollevato dalla presentazione di documenti inutili o non richiesti dalla legge, con risparmio di tempo e di denaro, mentre le amministrazioni non possono imporre al cittadino di allegare la documentazione se la legge espressamente non lo preveda né ritardare il procedimento, o rinviare l'emanazione di atti o ancora agire in autotutela per mancanza di documenti non dovuti.

Nella pratica, il trasferimento dell'istruttoria dall'amministrazione al segnalante accresce i compiti e le responsabilità che il segnalante si assume con la propria dichiarazione. Il meccanismo di semplificazione introdotto con la riforma dell'articolo 19, l. n. 241/1990, si basa, infatti, sull'ampliamento degli oneri e delle responsabilità istruttorie a carico del privato che intenda svolgere un'attività economica. L'attestazione delle condizioni e dei requisiti che abilitano all'esercizio dell'attività è affidata all'interessato, che ne è responsabile; la presentazione della SCIA è una legittimazione *ex lege* all'avvio dell'attività, mentre all'amministrazione è attribuito un potere di controllo successivo sul rispetto delle prescrizioni normative.

L'articolo 18 bis, l. n. 241/1990³⁹, dispone che dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. La ricevuta costituisce comunicazione di avvio del procedimento. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da

³⁹ Introdotto dall'articolo 3, comma 1, D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 126, Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente. Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate a un ufficio diverso da quello competente, i termini decorrono dal ricevimento da parte dell'ufficio competente.

3.2 Lo Sportello Unico per le Attività Produttive

In Italia, lo Sportello Unico previsto dalla Direttiva Servizi è collegato al processo di riforma degli Sportelli Unici per le Attività Produttive, avviato con l'articolo 38, comma 3, d.l. 112/2008 e con il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160. Obiettivo del SUAP è mettere a disposizione delle imprese un punto unico di accesso per lo svolgimento di tutti gli adempimenti relativi alla realizzazione e alla modifica di impianti produttivi di beni e servizi e all'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE. È stato, così, designato un intermediario unico tra impresa e pubblica amministrazione e un solo interlocutore per tutte le vicende amministrative riguardanti una determinata attività economica.

Con la recente riforma è stata affidata al SUAP non solo la realizzazione e la modificazione degli impianti produttivi di beni o servizi, ma anche la costituzione dell'impresa; è stato, poi, introdotto l'obbligo di attivazione del SUAP in forma telematica. Per i Comuni che non hanno istituito lo Sportello unico o il cui Sportello unico non risponda ai requisiti prescritti, l'esercizio delle relative funzioni è delegato alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, le quali provvedono alla gestione del *front-end* attraverso il portale <http://www.impresainungiorno.gov.it/>. In questo caso, le Camere di commercio, attraverso il portale, provvedono alla gestione telematica dei procedimenti, comprese le fasi di ricezione delle domande, divulgazione delle informazioni, attivazione di adempimenti, rilascio di ricevute all'interessato e pagamento dei diritti e delle imposte⁴⁰.

L'articolo 3, comma 1, lett. e) del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, stabilisce che il portale "impresainungiorno" "costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorità competenti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera i), del medesimo decreto legislativo".

Il portale <http://www.impresainungiorno.gov.it> svolge, dunque, il duplice ruolo di sistema nazionale a supporto della rete degli Sportelli unici delle attività produttive (SUAP) e di Punto unico di contatto (PSC) previsto dalla Direttiva Servizi. Esso permette di accedere agli sportelli unici, che rappresentano il canale esclusivo tra la pubblica amministrazione e le imprese. Viene, così, eliminata la necessità di doversi rivolgere contemporaneamente alle varie autorità competenti; dal canto

⁴⁰ In base all'articolo 6, comma 2, lett. f-bis), d. l. 13 maggio 2011, n. 70, per i Comuni che, entro la data del 30 settembre 2011 non hanno ancora provveduto ad accreditare lo Sportello unico per le attività produttive ovvero a fornire alla Camera di commercio competente per territorio gli elementi necessari per l'esercizio delle funzioni, al fine di adottare gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici, il prefetto invia entro trenta giorni una diffida e, sentita la Regione competente, nomina un commissario *ad acta*.

loro, le Amministrazioni sono tenute al coordinamento interno, anche attraverso la convocazione della conferenza di servizi, così da evitare moltiplicazioni istruttorie e documentali e consentire la rapida conclusione del procedimento.

In Italia, gli adempimenti relativi alla costituzione di un'impresa erano già esperibili in via telematica tramite la Comunicazione Unica, la procedura elettronica messa a disposizione dalle Camere di commercio. Già dal 2007, ComUnica permette di ottemperare a tutti gli adempimenti d'impresa (Registro delle imprese, INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate) attraverso l'inoltro per via telematica di un'unica dichiarazione al Registro Imprese, che si fa carico di trasmettere agli altri Enti le informazioni di competenza di ciascuno di essi; la dichiarazione risulta in tal modo valida anche ai fini fiscali e previdenziali. Oggi, attraverso apposite misure telematiche, è stato realizzato il collegamento tra le attività necessarie per la costituzione dell'impresa tramite la Comunicazione Unica e gli adempimenti specificamente richiesti per l'esercizio di ogni singola attività produttiva. È, dunque, possibile presentare contestualmente alla Comunicazione Unica anche la Segnalazione Certificata di Inizio Attività, che viene immediatamente trasmessa al SUAP dal Registro Imprese, consentendo al dichiarante l'avvio immediato dell'attività.

Lo Sportello unico rappresenta uno strumento decisivo per modernizzare tutte le amministrazioni coinvolte nell'applicazione della normativa sullo svolgimento di attività economiche, chiamate a un rinnovamento delle procedure e dei metodi di lavoro. Una sua compiuta attuazione può, inoltre, contribuire a riqualificare il rapporto tra le imprese e la pubblica amministrazione in termini di servizio reale ed efficiente, anziché di aggravio burocratico, tale da soddisfare esigenze specifiche degli operatori economici e assicurare, grazie alla riduzione degli oneri, un vantaggio competitivo concreto ed effettivo.

L'attuazione dello Sportello unico richiede sia a livello statale che a livello comunale, l'adozione di misure organizzative che ne costituiscono il presupposto. Per garantire la piena operatività del sistema è, altresì, necessario che tutte le autorità competenti rendano disponibili le informazioni e la modulistica necessaria tramite il portale <http://www.impresainungiorno.gov.it> e che anche gli adempimenti relativi ai procedimenti di competenza statale possano essere eseguiti in modalità elettronica tramite il SUAP.

A tali fini, è stata prevista una concentrazione dei regimi amministrativi⁴¹, in base alla quale sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello in questione. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei

⁴¹ Articolo 19-bis L. 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 3, comma 1, D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 126, Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

presupposti per lo svolgimento dell'attività. Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello unico la relativa istanza.

Per quanto riguarda il contenuto delle istanze⁴², le amministrazioni statali sono tenute ad adottare moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare. I moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione e sono pubblicati sul sito istituzionale delle pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni. Qualora gli enti locali non provvedano alla pubblicazione dei documenti in questione, le regioni, anche su segnalazione del cittadino, assegnano agli enti interessati un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale adottano le misure sostitutive, nel rispetto della disciplina statale e regionale applicabile nella relativa materia.

3.3 La cooperazione amministrativa e il sistema di informazione del mercato interno

La direttiva 2006/123/CE impone agli Stati membri obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di cooperazione amministrativa, basata sull'assistenza reciproca e sull'instaurazione di forme di collaborazione efficaci, tali da consentire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. A tal fine, ciascuno Stato è tenuto a designare uno o più punti di contatto, i cui dati devono essere comunicati agli altri Stati membri e alla Commissione europea.

In Italia, le disposizioni della Direttiva Servizi in materia di cooperazione amministrativa, contenute nel Capo VI (artt. 28-36), sono state recepite con il Titolo VII ("collaborazione amministrativa") del d. lgs. n. 59/2010, in particolare con gli articoli 36-43. Il Dipartimento per le Politiche Europee è il Punto di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa tra autorità competenti nazionali ed europee. L'articolo 8, lett. i), del d. lgs. n. 59/2010 qualifica come autorità competenti *"le amministrazioni statali, regionali o locali e gli altri soggetti responsabili del controllo o della disciplina delle attività di servizi, ivi inclusi gli ordini professionali, i collegi nazionali professionali e gli albi professionali"*. La cooperazione amministrativa comporta per le autorità competenti l'obbligo di utilizzare il "sistema di informazione del mercato interno" (cd. sistema o rete "IMI" - *Internal Market Information*).

L'IMI è un sistema elettronico per la comunicazione tra le autorità competenti, un meccanismo telematico di assistenza reciproca che mira a facilitare l'applicazione

⁴² Art. 2, D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 126.

della normativa sul mercato interno⁴³ in tutti i casi nei quali è necessario lo scambio di informazioni tra le amministrazioni nazionali. Si tratta di un'applicazione *software* accessibile tramite internet, con la quale è stato instaurato un sistema di comunicazione centralizzato così da facilitare lo scambio di informazioni transfrontaliero e la mutua assistenza tra le autorità competenti degli Stati membri e tra queste e la Commissione europea. L'IMI permette alle autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri dello Spazio economico europeo di comunicare rapidamente e agevolmente con le autorità competenti degli altri Paesi, grazie a un repertorio di domande e risposte standard, disponibili in tutte le lingue dell'Unione, e alla possibilità di monitorare lo stato delle richieste e i termini di risposta.

Nell'ordinamento italiano, l'utilizzo dell'IMI nell'applicazione della Direttiva Servizi è previsto e disciplinato dagli articoli 36 e 37 del decreto legislativo n. 59/2010. Le autorità competenti, responsabili del controllo e della disciplina delle attività di servizi, si registrano nel sistema IMI; la registrazione è convalidata dal Dipartimento per le Politiche Europee, il quale supporta lo scambio di informazioni e provvede a coordinare le richieste provenienti da altri Stati membri e ad assistere le autorità competenti.

Possono accedere all'IMI solo le autorità competenti che si sono registrate nel sistema. Lo scambio di informazioni è utile a garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi in caso di dubbi sull'autenticità della documentazione presentata o sull'accuratezza delle informazioni fornite. Ad esempio, nel caso di un prestatore di servizi che intenda stabilirsi in Italia, è possibile, tramite una richiesta all'autorità competente del Paese di origine, accertare il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento nazionale, evitare la duplicazione degli adempimenti, controllare l'autenticità dei documenti presentati o verificare se una persona ha la delega per agire per conto del prestatore di servizi. Nel caso di prestazione di servizi in modalità temporanea e occasionale, è possibile verificare se il prestatore fornisce legittimamente i propri servizi nello Stato membro di stabilimento. Le richieste di informazioni possono riguardare anche le azioni disciplinari o amministrative promosse, le sanzioni penali irrogate, le decisioni definitive relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta assunte dall'autorità competente nei confronti di un prestatore e che siano direttamente pertinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale.

Qualora ricevano una richiesta di assistenza da un altro Stato membro, le autorità competenti devono comunicare tempestivamente tutte le informazioni del caso e consentire le verifiche, ispezioni e indagini eventualmente necessarie per il controllo dei prestatori e delle attività di servizi. In caso di inadempimento degli obblighi di mutua assistenza, le autorità competenti, tramite il Punto di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa, informano la Commissione europea.

⁴³ Secondo quanto precisato nell'allegato al Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI»), la cooperazione amministrativa attuata mediante l'IMI riguarda, tra le altre, la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (capo VI, articolo 39, paragrafo 5, nonché articolo 15, paragrafo 7) e la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (articolo 8, articolo 50, paragrafi 1, 2 e 3, e articolo 56).

4. I SERVIZI DI ASSISTENZA ALLE IMPRESE SVOLTI DA UNIONCAMERE

4.1 Il servizio di assistenza per le imprese che prestano servizi in un altro Stato dell'Unione europea

I soggetti che desiderano avviare in Italia un'attività di servizi, le imprese stabilite in un altro Stato membro dell'Unione europea che intendono espandere la propria attività in Italia e le imprese italiane che vogliono operare al di fuori dei confini nazionali, in forma stabile o in modalità temporanea e occasionale, possono ricorrere al Punto di Contatto o Sportello Unico per i prestatori di servizi previsto dalla direttiva 2006/123/CE per richiedere informazioni, ottenere chiarimenti e ricevere assistenza pratica.

La Commissione europea ha messo a disposizione degli operatori, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, un link elettronico diretto verso gli sportelli unici nazionali, disponibile alla pagina web http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/. Molti Stati membri hanno adempiuto agli obblighi di informazione e assistenza attraverso un sito web, nel quale il quadro normativo di riferimento è reso accessibile in termini generali, anche attraverso guide esplicative e schede per le singole attività economiche.

In Italia, l'assistenza alle imprese e ai professionisti che intendono offrire servizi o avviare una nuova attività imprenditoriale in un altro Paese dell'Unione europea è fornita attraverso la sezione "Impresa&Europa" del portale <http://www.impresainungiorno.gov.it/>. La sezione offre informazioni di carattere generale, in italiano e in inglese, ai prestatori di servizi che intendono svolgere la propria attività in uno degli Stati membri dell'Unione europea in forma stabile o in via temporanea ed occasionale.

All'interno della stessa sezione del portale è disponibile anche una casella di posta elettronica dedicata (pscitaly@unioncamere.it), attraverso la quale è possibile richiedere informazioni specifiche, ottenere chiarimenti e ricevere assistenza pratica diretta. Il servizio PSC fornisce gratuitamente informazioni in merito ai requisiti di accesso e di esercizio delle attività economiche e indicazioni sulla normativa applicabile e sulle autorità competenti negli altri Stati membri. Le imprese possono inviare quesiti sugli adempimenti necessari per svolgere la loro attività in un altro Stato membro dell'Unione europea, sia in modo stabile che come prestazione transfrontaliera; richiedere informazioni per conoscere la normativa nazionale applicabile alla loro attività, in particolare i requisiti, le procedure e gli adempimenti prescritti; ottenere i dati utili a contattare le autorità competenti. A tal fine, PSC Italia collabora con i Punti Singoli di Contatto istituiti negli altri Paesi dell'Unione europea.

ESEMPI DI QUESITI CHE POSSONO ESSERE RIVOLTI AL SERVIZIO PSC

- Ho bisogno di un'autorizzazione per fornire servizi in un altro Stato dell'Unione europea?
- Devo prestare un servizio in un altro Stato membro dell'Unione europea. Quali sono gli adempimenti necessari per i miei dipendenti?
- Desidero avviare un'attività economica in un altro Stato membro dell'Unione europea. Posso avere informazioni sui requisiti e sulla procedura applicabile?
- Ho richiesto il rilascio di un'autorizzazione in un altro Paese dell'Unione europea, ma non ho avuto risposta. A chi posso rivolgermi?

4.2 Il servizio di assistenza per le imprese che acquistano servizi in un altro Stato dell'Unione europea

L'assistenza alle imprese che acquistano servizi in un altro Stato membro dell'Unione europea prevista dalla direttiva 2006/123/CE è accessibile tramite la sezione "Impresa&Europa" del portale <http://www.impresainungiorno.gov.it/>

Il portale mette a disposizione informazioni di carattere generale sulle norme applicabili alle imprese degli altri Stati membri, sui mezzi di tutela e sulle procedure di risoluzione delle controversie applicabili negli altri Stati, insieme a una Guida ai diritti delle imprese destinatarie di servizi.

All'interno della stessa sezione del portale è disponibile anche una casella di posta elettronica dedicata (assistenza.destinatari@unioncamere.it), attraverso la quale vengono fornite gratuitamente informazioni e assistenza. In questo modo, le imprese italiane che intendono acquistare un servizio all'estero⁴⁴ possono conoscere gli obblighi informativi ai quali sono soggetti i prestatori di servizi, i diritti dei destinatari di servizi e i dati delle associazioni o organizzazioni presso le quali ricevere assistenza pratica in caso di contenzioso. Il servizio è offerto anche in collaborazione con i centri istituiti negli altri Paesi dell'Unione europea per lo svolgimento di analoghe funzioni.

⁴⁴ Se ad acquistare un servizio in un altro Stato membro dell'Unione europea non è un'impresa, bensì un consumatore, l'assistenza è fornita dal centro ECC-Net, Centro Europeo Consumatori Italia. Attraverso la casella di posta elettronica info@ecc-netitalia.it, i consumatori italiani possono ricevere informazioni e assistenza nei loro acquisti di beni e servizi da imprese stabilite in un altro Stato membro, anche ai fini della risoluzione extragiudiziale di eventuali controversie.

ESEMPI DI QUESITI CHE POSSONO ESSERE RIVOLTI AL SERVIZIO PER L'ASSISTENZA ALLE IMPRESE DESTINATARIE DI SERVIZI

- Ho acquistato un servizio da un'impresa stabilita in un altro Stato membro dell'Unione europea, ma la prestazione non è stata eseguita correttamente. Come posso far valere i miei diritti?
- Desidero acquistare un servizio da un'impresa stabilita in un altro Stato membro dell'Unione europea. Quali sono le informazioni che il prestatore di servizi ha l'obbligo di fornire?

4.3 Selezione di casi sottoposti ai servizi di assistenza alle imprese

A seguire si riporta una selezione di quesiti pervenuti ai servizi di assistenza per le imprese che prestano e che acquistano servizi, accompagnati dalle relative risposte a cura di Unioncamere.

La selezione risponde all'esigenza di illustrare il funzionamento in concreto dei servizi di assistenza sopra descritti.

Al tempo stesso, attraverso i casi vengono messe a disposizione degli operatori del settore nozioni giuridiche fondamentali in tema di internazionalizzazione delle imprese. Sono, inoltre, forniti i principi e gli strumenti per la risoluzione delle problematiche che più frequentemente ricorrono nell'ambito dell'attività transfrontaliera delle imprese.

I casi di seguito riportati costituiscono, infine, un utile strumento di verifica delle conoscenze acquisite anche attraverso la presente Guida.

CASO 1

Sono un imprenditore stabilito in Repubblica Ceca. Posso fornire in Italia una prestazione temporanea di servizi nel settore edile? Ho bisogno di un permesso speciale?

In Italia le attività edili sono regolate principalmente dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). Queste attività possono essere soggette o meno al possesso di una qualifica professionale. In linea di principio, quelle di muratore e carpentiere sono attività artigiane che non richiedono una qualifica professionale; quelle di geometra e ingegnere sono, invece, professioni regolamentate, che richiedono la trasmissione all'autorità competente della dichiarazione preventiva del prestatore di servizi.

L'articolo 6 del d.P.R. n. 380/2001 indica tutte le attività edili che non richiedono il possesso di una qualifica professionale. In caso di professione regolamentata, prima dello svolgimento della prestazione è necessario trasmettere una dichiarazione preventiva all'autorità competente. Negli altri casi, invece, l'attività potrà essere svolta in Italia in regime di libera prestazione transfrontaliera, ovvero in modalità temporanea e occasionale, senza dover soddisfare alcun adempimento preliminare.

Le attività indicate al comma 2 dell'art. 6 possono essere svolte previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale competente per territorio.

L'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001 indica le attività che richiedono l'autorizzazione preventiva (permesso di costruire) da parte dell'autorità competente, ovvero il Comune dove devono essere svolti i lavori, al quale deve essere trasmessa tutta la necessaria documentazione relativa ai lavori da svolgere, mentre l'art. 22 indica le attività che possono essere svolte previa trasmissione all'autorità competente della denuncia di inizio attività.

Il sito internet dell'autorità competente (lo Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune competente per territorio) può essere individuato attraverso la seguente pagina web:

<http://www.impresainungiorno.gov.it/sportelli-suap>

Anche per le attività che non richiedono una qualifica professionale è necessario il rispetto della normativa in materia di protezione ambientale, prevenzione incendi e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Adempimenti specifici a tal fine sono indicati nel d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

CASO 2

Sono titolare di una società in Croazia e intendo aprire una filiale in Italia, a Milano. Posso ricevere assistenza sulla procedura?

L'esercizio di attività in forma stabile sul territorio italiano, e in particolare l'apertura di una filiale di un'impresa stabilita in un altro Stato membro, richiede l'iscrizione nel registro delle imprese gestito dalla Camera di Commercio competente per territorio e la designazione del rappresentante legale.

Al momento dell'iscrizione, l'impresa deve allegare un certificato rilasciato dall'autorità competente nello Stato membro di stabilimento con una copia dell'atto costitutivo. Il certificato deve contenere le informazioni relative all'impresa, compresi i suoi legali rappresentanti, e deve essere accompagnato da una traduzione autenticata. La filiale dovrà pubblicare informazioni rilevanti sulla società controllante e sulle attività di entrambe le società.

L'iscrizione al registro delle imprese è effettuata tramite ComUnica, la procedura elettronica messa a disposizione dalle Camere di commercio. ComUnica consente di adempiere a tutti gli obblighi informativi nei confronti delle autorità competenti (la comunicazione è valida ai fini fiscali, assicurativi e previdenziali) con un'unica dichiarazione trasmessa in modalità telematica. Attraverso ComUnica l'impresa riceverà il numero di partita IVA e adempirà agli obblighi di registrazione presso INAIL e INPS ai fini assicurativi e previdenziali.

Maggiori informazioni su ComUnica sono disponibili alla seguente pagina web:

<http://www.registroimprese.it/comunica#tab=cosa&under-tab=corsi>

CASO 3

La società per la quale lavoro intende espandere la sua attività in Italia. E' necessario aprire una filiale?

Un'impresa stabilita in un altro Stato membro dell'Unione europea può svolgere attività d'impresa in Italia mediante costituzione di un'unità locale, senza designare un rappresentante legale dell'impresa estera in Italia, se l'attività non ha carattere sostanziale, ma preparatorio dello sviluppo commerciale (promozione, pubblicità e altri atti non commerciali) e non sono compiute in Italia operazioni rilevanti ai fini IVA.

L'unità locale deve essere registrata presso la Camera di Commercio competente per il territorio in cui si intende avviare l'attività. L'impresa deve allegare un atto, rilasciato dalla competente autorità locale e legalizzato dall'autorità diplomatica o consolare italiana, dal quale si possano desumere gli elementi principali dell'impresa. L'atto deve essere accompagnato da una traduzione in italiano, certificata dall'autorità diplomatica o consolare italiana o da un traduttore iscritto all'albo dei consulenti tecnici d'ufficio di un Tribunale.

CASO 4

La nostra società, con sede in Polonia, ha l'opportunità di svolgere in Italia alcuni lavori di installazione di impianti elettrici all'interno di negozi. Vorremmo impiegare i nostri dipendenti. Quali sono gli adempimenti necessari?

Ai lavoratori dipendenti dell'impresa polacca chiamati a svolgere temporaneamente la propria attività in Italia si applica la Direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori effettuato nel quadro di una prestazione di servizi. La direttiva sancisce che ai lavoratori distaccati vengano garantite le "medesime condizioni di lavoro" previste da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, nonché dai contratti collettivi nazionali di lavoro per i lavoratori dello Stato membro sul territorio del quale viene svolto il lavoro. Ai dipendenti polacchi che lavorano in Italia dovranno dunque essere applicate le condizioni di lavoro (es. retribuzione, orario di lavoro, ecc.) qui previste.

In base all'articolo 3 della direttiva, questo principio si applica ai seguenti elementi del rapporto di lavoro:

- a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- b) durata minima delle ferie annuali retribuite;
- c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
- d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

In relazione agli aspetti previdenziali, per i lavoratori distaccati dalle imprese appartenenti all'Unione europea, invece, trova applicazione il "principio di personalità", opposto al principio di territorialità vigente in materia di condizioni di lavoro.

Così come previsto dal Regolamento (CE) n. 883/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, ai lavoratori comunitari distaccati si applica la legislazione previdenziale del Paese di residenza del lavoratore. I lavoratori distaccati restano, dunque, soggetti al sistema di sicurezza sociale dello Stato membro nel quale è stabilito il datore di lavoro, che è esonerato dall'obbligo di pagamento dei contributi nel Paese in cui il lavoratore è distaccato (art. 12 del regolamento 883/2004). Dal 1° maggio 2010 sono entrate in vigore le nuove disposizioni in materia di legislazione applicabile ai lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione europea, contenute nel titolo II del Regolamento (CE) n. 883/2004 (artt. da 11 a 16) e nel titolo II del Regolamento di applicazione n. 987/2009 (artt. da 14 a 21). Le nuove disposizioni (art. 12) hanno esteso la durata massima del distacco da dodici a ventiquattro mesi. Pertanto, il formulario E 101 è stato sostituito dal formulario A1, che potrà avere la

il formulario E 102 è stato abolito.

L'impresa che effettua il distacco in un altro Stato membro (**Italia**) deve contattare l'amministrazione competente nello Stato di stabilimento (Polonia). Il datore di lavoro o il dipendente devono ricevere l'attestazione A1 (in passato certificato E101), che certifica che il lavoratore opera nel quadro di una prestazione di servizi e che il lavoratore è soggetto alle norme speciali relative ai lavoratori distaccati sino ad una data determinata.

CASO 5

Mi trasferirò in Italia a fine anno per aprire un ristorante. Ho bisogno di autorizzazioni specifiche per preparare e servire cibi?

In Italia l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico è soggetto alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (o SCIA: art. 64, comma 1, d. lgs. n. 59/2010, così come sostituito dall'articolo 2, comma 2, lettera a), d. lgs. n. 147/2012) allo sportello unico per le attività produttive del Comune competente per territorio. L'apertura di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, è soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio solo nelle zone soggette a tutela.

L'attività di somministrazione di alimenti e bevande in Italia è una professione regolamentata. L'avvio e l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande sono, inoltre, soggetti al rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro, oltre che alla conformità del locale ai criteri sulla sorvegliabilità stabiliti con decreto del Ministro dell'interno.

Più precisamente, l'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande, anche se effettuate nei confronti di una cerchia determinata di persone, è consentito a chi è in possesso di uno dei requisiti professionali indicati all'art. 71 del d. lgs. n. 59/2010, ovvero, alternativamente:

- a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano;
- 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, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o, per il coniuge, parente o affine entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dall'iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale;
- 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,

no previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

L'autorità competente a ricevere la SCIA è lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune nel quale si intende avviare l'attività. Attraverso la seguente pagina web è possibile individuare lo Sportello Unico competente per territorio, nel cui sito internet sono disponibili anche i moduli per la SCIA:

<http://www.impresainungiorno.gov.it/sportelli-suap>

CASO 6

Sono interessato a svolgere commercio ambulante di tipo itinerante per vendere manufatti nel periodo natalizio. È necessaria una licenza?

L'attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche in forma itinerante è disciplinata dal d. lgs. 31 marzo 1998 n. 114 (riforma della disciplina relativa al settore del commercio, art. 28 e seguenti), così come modificato dal d. lgs. 59/2010 di recepimento della direttiva servizi (direttiva 2006/123/CE). In base all'art. 70 del d. lgs. n. 59/2010, l'esercizio dell'attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche è subordinato ad autorizzazione, che può essere rilasciata anche a persone fisiche, a società di persone, a società di capitali regolarmente costituite o a cooperative. La legislazione locale può stabilire limitazioni relativamente alle aree nelle quali è possibile svolgere l'attività, ad esempio per il centro storico.

L'attività temporanea di vendita al dettaglio in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari è soggetta alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) del Comune competente per territorio.

L'autorizzazione è subordinata al possesso di requisiti soggettivi, in particolare:

- a) possesso dei requisiti morali previsti dall'articolo 71 del d. lgs. n. 59/2010;
- b) assenza di pregiudiziali ai sensi della legge antimafia;
- c) iscrizione alla CCIAA Registro Imprese per le società di persone;
- d) per le persone fisiche l'iscrizione presso la Camera di Commercio deve essere effettuata entro 6 mesi dalla data di rilascio dell'autorizzazione.

Per quanto riguarda i requisiti oggettivi, l'attività può essere svolta solamente con mezzi mobili quali negozio mobile, autocarro, autoveicolo ad uso promiscuo.

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante è rilasciata dal Comune nel quale il richiedente (persona fisica o giuridica) intende avviare l'attività.

Tale autorizzazione abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore, nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o di svago. I titolari dell'autorizzazione possono esercitare l'attività in forma itinerante su

Attraverso la seguente pagina web è possibile individuare lo Sportello Unico competente per territorio, nel cui sito internet sono disponibili i moduli di richiesta di autorizzazione, oltre a ogni altra informazione rilevante:

<http://www.impresainungiorno.gov.it/sportelli-suap>

CASO 7

Lavoro come guida turistica in Germania. Posso svolgere la mia attività in Italia in modalità temporanea e occasionale?

In Italia l'attività di guida turistica è una professione regolamentata, subordinata al possesso di una specifica qualifica professionale.

Nel caso di prestazione occasionale e temporanea di servizi relativi a una professione regolamentata, l'Italia richiede che il prestatore, che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro dell'Unione europea per fornire servizi nel territorio nazionale, informi in anticipo l'autorità italiana competente con una dichiarazione scritta contenente dati sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale. Tale dichiarazione è rinnovata annualmente (cfr. art. 10 del decreto legislativo 9 Novembre 2007, n. 206, attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali). Per la prima prestazione di servizi o in caso di mutamento oggettivo della situazione attestata dai documenti, la dichiarazione deve essere corredata dei seguenti documenti:

- a) una prova della nazionalità del prestatore;
- b) un attestato che certifichi che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli è vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato;
- c) una prova dei titoli di qualifiche professionali;
- d) nei casi in cui nello Stato membro di stabilimento la professione non è regolamentata, una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno un anno nei precedenti dieci anni.

La dichiarazione preventiva deve essere trasmessa all'amministrazione competente prima dell'inizio della prestazione.

L'elenco delle professioni regolamentate secondo l'ordinamento italiano e delle autorità competenti per ciascuna di esse è disponibile alla seguente pagina web:

<http://www.politicheeuropee.it/attivita/60/elenco-professioni-regolamentate>

CASO 8

Desidero aprire un negozio di abbigliamento in Italia. E' necessario ottenere un'autorizzazione?

L'avvio di un'attività d'impresa in Italia richiede l'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese gestito dalla Camera di Commercio competente per territorio.

L'iscrizione al Registro delle Imprese è effettuata tramite ComUnica, la procedura elettronica messa a disposizione dalle Camere di commercio: ComUnica consente di adempiere a tutti gli obblighi informativi nei confronti delle autorità competenti (la comunicazione è valida ai fini fiscali, assicurativi e previdenziali) con un'unica dichiarazione trasmessa in modalità telematica. Attraverso ComUnica l'impresa riceve il numero di partita IVA e adempie agli obblighi di registrazione presso INAIL e INPS ai fini assicurativi e previdenziali.

Per quanto riguarda le attività commerciali, per le strutture di vendita denominate esercizi di vicinato (aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti) non è necessario il rilascio di un'autorizzazione, ma è sufficiente la presentazione di una comunicazione preventiva ("Segnalazione certificata di inizio attività" – SCIA) all'autorità competente (lo Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune competente per territorio).

Il SUAP può essere individuato attraverso la seguente pagina web:

<http://www.impresainungiorno.gov.it/sportelli-suap>

La costituzione dell'impresa e l'avvio dell'attività possono essere completati in via telematica in un'unica fase, con trasmissione della SCIA contestualmente all'invio della Comunicazione unica.

L'esercizio dell'attività di commercio è, infine, subordinato al possesso dei requisiti di cui all'articolo 71, comma 1, del d. lgs. 26 marzo 2010 n. 59. Si tratta sostanzialmente di requisiti che consistono nell'assenza di condanne penali, misure di prevenzione o misure di sicurezza per reati nell'esercizio del commercio.

CASO 9

Lavoro in Francia come installatore di impianti elettrici. Posso trasferirmi in Italia per svolgere la stessa attività?

In Italia l'attività di installatore di impianti elettrici è una professione regolamentata. Le qualifiche professionali sono disciplinate dal D.M. n. 37/2008. In particolare, l'articolo 4 stabilisce i requisiti tecnico-professionali che devono essere posseduti dal titolare dell'impresa o dal legale rappresentante della società o dal responsabile tecnico.

L'attività può essere svolta in Italia da un installatore legalmente qualificato nel Paese dell'Unione europea dove è stabilito. Per poter svolgere la stessa attività in Italia, è necessario ottenere il riconoscimento della qualifica professionale da parte dell'autorità competente.

L'elenco delle professioni regolamentate secondo l'ordinamento italiano e delle autorità competenti per ciascuna di esse è disponibile alla seguente pagina web:

<http://www.politicheeuropee.it/attivita/60/elenco-professioni-regolamentate>

CASO 10

I clienti italiani hanno diritto di accedere alle agevolazioni fiscali previste per lavori di ristrutturazione edilizia eseguiti da una società stabilita nel Regno Unito?

I clienti stabiliti in Italia hanno diritto di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste dall'ordinamento italiano per le attività di ristrutturazione edilizia indipendentemente dallo Stato membro dell'Unione europea nel quale ha sede l'impresa che esegue i lavori.

CASO 11

Un imbianchino stabilito in Italia deve recarsi in Austria per eseguire per qualche giorno un lavoro di imbiancatura in un centro commerciale. Quali sono gli adempimenti necessari per la trasferta?

In linea di principio, un'impresa legalmente stabilita in uno Stato membro dell'Unione europea può prestare i propri servizi in altri Stati membri in modalità temporanea e occasionale senza alcuna restrizione, sulla base dei requisiti prescritti dall'ordinamento giuridico di appartenenza e senza bisogno di iscrizione al registro delle imprese. Pertanto, un imbianchino può offrire i propri servizi in un altro Stato membro dell'Unione europea, quale è l'Austria, in modalità temporanea e occasionale senza alcun adempimento preliminare.

Peraltro, per la prestazione transfrontaliera di servizi delle professioni regolamentate, per le quali è necessario il possesso di una qualifica professionale, uno Stato membro può richiedere che il prestatore, che si sposta per la prima volta nel territorio nazionale da uno Stato membro dell'Unione europea per fornire servizi, informi in anticipo l'autorità competente con una dichiarazione scritta (cfr. articolo 7 della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali).

Alla seguente pagina web è disponibile l'elenco delle professioni regolamentate secondo l'ordinamento austriaco, che include anche quella di imbianchino:

<http://www.bmfwf.gv.at/Unternehmen/versicherungsvermittler/Documents/Liste%20reglementierter%20Gewerbe.pdf>

Informazioni generali sulla regolamentazione dell'attività di imbianchino in Austria sono disponibili anche alla seguente pagina web (in inglese):

https://www.usp.gv.at/Portal.Node/usp/public/content/dla/gewerbe/40202_1.html

Alla seguente pagina web è possibile trovare il modulo per la dichiarazione preventiva del prestatore di servizi, nel quale sono riportati anche i dati relativi all'autorità competente a riceverlo:

https://www.usp.gv.at/Portal.Node/usp/public/formularsuche/auswahl?p.execution=e3s2&gentic.ts=1400346970&Buchstabenauswahl:_idcl=Buchstabenauswahl_j_id39content_FormularSuche

CASO 12

Sono un professionista con Partita Iva, iscritto all'ordine degli ingegneri e alla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri e Architetti. Da tre anni presto i miei servizi anche in Polonia con frequenza sempre maggiore. Attualmente il numero dei servizi prestati in Polonia supera quelli svolti in Italia, richiedendo una presenza fissa in Polonia. Posso mantenere la Partita Iva italiana e l'iscrizione a Inarcassa? In quale Stato devo presentare la dichiarazione dei redditi?

La normativa europea in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dispone che i lavoratori subordinati o autonomi siano soggetti alla legislazione di un singolo Stato membro, per cui i contributi vanno versati in un solo Paese. La decisione sulla legislazione applicabile in relazione alla posizione assicurativa e previdenziale spetta agli enti previdenziali e non al cittadino interessato.

Più precisamente, il regolamento (CE) n. 883/2004 prevede all'articolo 12, paragrafo 2, che la persona che esercita abitualmente un'attività lavorativa autonoma in uno Stato membro e che si reca a svolgere un'attività affine in un altro Stato membro rimane soggetta alla legislazione del primo Stato membro, a condizione che la durata prevedibile di tale attività non superi i ventiquattro mesi. L'articolo 13, paragrafo 2, dello stesso regolamento prevede poi che la persona che esercita abitualmente un'attività lavorativa autonoma in due o più Stati membri sia soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza se esercita una parte sostanziale della sua attività in tale Stato membro.

Per quanto riguarda i profili relativi all'imposizione fiscale, tra Italia e Polonia vige una Convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali (Convenzione firmata a Roma il 21 giugno 1985 e ratificata con legge n. 97 del 21 febbraio 1989, in vigore dal 26 settembre 1989), che impedisce che debba provvedere al pagamento delle imposte in entrambi gli Stati.

Maggiori informazioni su questo tema sono disponibili alle seguenti pagine web:

http://www.ambvarsavia.esteri.it/Ambasciata_Varsavia/Menu/Informazioni_e_servizi/Fare_affari_nel_Paese/Investire_Polonia/Principali_imposte/

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/Fiscalita+in+internazionale/Convenzioni+per+evitare+le+doppie+imposizioni+Modulistica/>

CASO 13

Si chiede, cortesemente, di sapere, come Comune, se il certificato allegato può essere utilizzato anche per il trasporto di servizio funebre di salme dall'Italia all'estero o se invece l'interessato necessita anche di iscrizione alla camera di commercio in Italia.

La certificazione che allega è la traduzione del certificato che attesta l'iscrizione dell'impresa al registro previsto nel Paese di stabilimento per il settore funerario. Poiché l'Ucraina non è uno Stato membro dell'Unione europea, in linea di principio le autorità italiane non sono obbligate a riconoscere la validità dell'autorizzazione

verifica dei requisiti prescritti dall'ordinamento italiano per lo svolgimento dell'attività in questione e potrebbero richiederne la dimostrazione anche con l'iscrizione al registro delle imprese.

In Italia l'attività di trasporto dei cadaveri è regolata dall'articolo 16 e seguenti del d.P.R. n. 285/1990 e dalla Circolare Ministero sanità 24 giugno 1993, n. 24. L'articolo 20 del d.P.R. n. 285/1990 specifica i requisiti tecnici del veicolo, che devono essere verificati dalle autorità locali, mentre l'articolo 24 e seguenti disciplinano le procedure e gli adempimenti per il trasferimento delle salme. La prescritta autorizzazione deve essere rilasciata dal Sindaco del Comune dove è ubicata la salma.

Tuttavia, sia Italia che l'Ucraina hanno sottoscritto la Convenzione sul trasferimento delle persone decedute, che semplifica le procedure e gli adempimenti necessari per il trasferimento internazionale delle salme, il cui testo è disponibile alla seguente pagina web:

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016800761cd>

In particolare, gli articoli 3 e 5 disciplinano le modalità di rilascio del lasciapassare, il cui formato è specificato nell'Allegato.

L'impresa in questione potrà dunque legittimamente svolgere il servizio transfrontaliero di trasporto funebre. L'iscrizione al registro delle imprese sarà invece necessaria nel caso in cui l'impresa intenda svolgere la propria attività con una sede stabile sul territorio italiano.

CASO 14

Come sportello della Camera di Commercio, riceviamo molti quesiti da parte di imprese per effettuare commercio ambulante o lavori edili in Francia. Avete informazioni in merito o una scheda di approfondimento sull'argomento?

Un'impresa legalmente stabilita in uno Stato membro dell'Unione europea può prestare i propri servizi in altri Stati membri in modalità temporanea e occasionale senza alcuna restrizione, sulla base dei requisiti prescritti dall'ordinamento giuridico di appartenenza e senza bisogno di iscrizione al registro delle imprese, ovvero senza alcun obbligo di costituire una sede secondaria.

Se l'attività è svolta a favore di un medesimo soggetto e per lo svolgimento di un'unica commessa, senza acquisizione di clienti all'estero e senza una stabile organizzazione, costituisce comunque, benché realizzata in un arco di tempo di svariati mesi (o anche anni), libera prestazione dei servizi.

In attuazione della direttiva 2006/123/CE, anche la Francia ha attivato il proprio Punto Singolo di Contatto, disponibile al seguente sito internet:

<https://www.guichet-entreprises.fr/>

e attività da Lei indicate sono disponibili nella sezione Fiches activités, in particolare alle seguenti pagine web:

<https://www.guichet-entreprises.fr/Id095984/>

<https://www.guichet-entreprises.fr/Id096091/>

Nel caso in cui un'impresa stabilita in Italia voglia svolgere la propria attività in Francia in modalità temporanea e occasionale, non è necessario rispettare i requisiti e gli adempimenti previsti in caso di stabilimento. Tuttavia, la prestazione di servizi dovrà essere eseguita osservando le prescrizioni normative stabilite per le imprese francesi relativamente alle modalità di svolgimento della prestazione (es. assicurazione obbligatoria, informazione ai consumatori, ecc.).

Inoltre, se un'attività è soggetta in Francia al possesso di una qualifica professionale, come accade ad esempio per quella di imbianchino, l'impresa che intende svolgere una prestazione occasionale e temporanea di servizi deve trasmettere una previa comunicazione all'autorità competente (cfr. articolo 7 della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali).

Maggiori informazioni sul punto sono disponibili alla seguente pagina web:

<https://www.guichet-entreprises.fr/article/libre-prestation-de-services/>

Nella banca dati sulle professioni regolamentate predisposta dalla Commissione europea, sono disponibili informazioni utili allo svolgimento in un altro Stato membro dell'Unione europea delle attività soggette al possesso di una qualifica professionale, anche in forma occasionale e temporanea, insieme ai contatti dell'autorità competente:

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

Per la professione di imbianchino la pagina web rilevante è la seguente:

http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=14388

5. IL RUOLO DEL SISTEMA CAMERALE NELL'ATTUAZIONE DEI DIRITTI DI LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE IMPRESE

La Direttiva Servizi e la Direttiva Qualifiche mirano ad assicurare che imprese e professionisti, all'interno di tutta l'Unione europea, possano ottenere facilmente informazioni chiare e univoche e svolgere agevolmente tutte le procedure necessarie per l'esercizio dei loro diritti di stabilimento e di libera prestazione dei servizi presso un unico interlocutore di riferimento. A tal fine, è richiesto agli Stati membri uno sforzo di centralizzazione delle informazioni e degli adempimenti prescritti, oltre che di cooperazione reciproca e con la Commissione europea.

In questo quadro normativo, sono state affidate al Sistema camerale numerose e importanti responsabilità, che implicano anche un ruolo di intermediazione tra il prestatore e le autorità competenti. Si tratta, in particolare, dell'informazione e dell'assistenza ai prestatori di servizi e della gestione, a distanza e per via elettronica, di tutti gli adempimenti necessari per lo svolgimento di un'attività di servizi.

I procedimenti transfrontalieri presentano alcuni profili di specificità di cui è necessario tener conto per poter assicurare un servizio conforme agli obblighi normativi e adeguato alle esigenze degli operatori economici.

Innanzitutto, ogni caso deve essere esaminato tenendo conto della normativa dell'Unione europea eventualmente applicabile, sia in relazione ai diritti delle imprese che con riguardo agli obblighi imposti alle autorità competenti.

In secondo luogo, per fornire ai soggetti interessati informazioni complete e univoche, può essere utile fare riferimento ai siti web delle amministrazioni coinvolte, che spesso contengono delle sezioni di approfondimento dedicate a temi specifici⁴⁵, oppure agli Sportelli Unici istituiti nello Stato membro dell'Unione europea dove l'impresa intende svolgere la propria attività.

Infine, in caso di dubbi nella gestione del caso, è possibile richiedere assistenza al Servizio PSC o al servizio per le imprese destinatarie di servizi.

⁴⁵ Ad esempio le procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali.