



COMMISSIONE EUROPEA

SEGRETARIATO GENERALE

Bruxelles,
SG-Grefe(2019) D/

RAPPRESENTANZA PERMANENTE
DELL' ITALIA PRESSO
L'UNIONE EUROPEA
Rue du Marteau, 9-15
1000 BRUXELLES
BELGIQUE

Oggetto: Costituzione in mora - Infrazione n. 2018/2374

Il Segretariato generale La invita a trasmettere al Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale la lettera in allegato.

Per il Segretario generale

Robert ANDRECS

Allegato: C(2019) 4175 final

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.6.2019

2018/2374

C(2019) 4175 final

Signor Ministro,

desidero richiamare la Sua attenzione su una serie di carenze nel funzionamento dello sportello unico in Italia, istituito in conformità alla direttiva 2006/123/CE¹ (in appresso "la direttiva sui servizi").

Negli ultimi anni abbiamo esaminato il funzionamento dello sportello unico italiano in diverse occasioni e, mediante la procedura EU Pilot n. 7839/15/GROW, avviata il 31 luglio 2015, abbiamo già portato all'attenzione delle autorità italiane una serie di problemi.

Mentre la procedura EU Pilot era incentrata sull'espletamento online delle pertinenti procedure e formalità rientranti nell'ambito della direttiva sui servizi, la presente lettera ha una portata più ampia e riguarda anche la disponibilità online delle informazioni e delle procedure previste sia dalla direttiva sui servizi sia dalla direttiva 2005/36/CE² (in appresso "la direttiva sulle qualifiche professionali").

¹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36).

² Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, quale modificata dalla direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al 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") (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

Onorevole Enzo Moavero Milanesi
Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale
P.le della Farnesina 1
I - 00194 Roma

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefono: 00-32-(0)2-299.11.11

Tra ottobre e dicembre 2018 la Commissione ha sottoposto a verifica tutti gli sportelli unici nazionali concentrandosi su un campione di settori e di professioni nell'ambito dei servizi. La valutazione ha avuto ad oggetto la disponibilità online, attraverso gli sportelli unici, di informazioni e procedure relative all'iscrizione di uno studio di architettura, di una società di ingegneria e di uno studio di consulenza tributaria, nonché alle richieste di permessi specifici nel settore edilizio. Per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche professionali, la verifica si è concentrata sulle professioni di medico, architetto, ingegnere civile/edile, guida turistica, guida di montagna e insegnante di scuola secondaria. Le conclusioni riportate di seguito, che riguardano la non conformità dello sportello unico italiano ad entrambe le direttive, si basano in larga misura su tali verifiche.

1. QUADRO NORMATIVO DELL'UE

1.1. Direttive 2006/123/CE e 2005/36/CE

La direttiva sui servizi stabilisce il quadro giuridico generale volto ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.

La direttiva sulle qualifiche professionali fissa le regole con cui uno Stato membro, che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in un altro Stato membro e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione.

La direttiva sui servizi stabilisce disposizioni relative al diritto dei prestatori e dei destinatari dei servizi all'informazione (articolo 7) e al diritto dei prestatori di servizi di espletare le procedure necessarie per via elettronica (articoli 6 e 8). In conformità a tali disposizioni, gli Stati membri sono tenuti a istituire uno sportello unico e a garantire che le informazioni e le procedure elettroniche siano accessibili e disponibili ai prestatori di servizi tramite uno sportello unico.

I prestatori di un'attività di servizio contemplata dalla direttiva sui servizi che siano già stabiliti o desiderino stabilirsi in relazione all'esercizio di attività di servizio nazionali³ e transfrontaliere, come pure gli operatori che prestano o intendono prestare servizi transfrontalieri in modo temporaneo e occasionale, devono essere in grado di eseguire le seguenti operazioni online e tramite lo sportello unico:

- ottenere tutte le informazioni pertinenti sulle norme applicabili per l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio;
- espletare tutte le procedure e le formalità richieste per l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio;
- ricevere assistenza dalle autorità competenti, in particolare informazioni sul modo in cui sono generalmente interpretate e applicate determinate prescrizioni.

³ Per quanto riguarda l'applicazione del capo III della direttiva sui servizi a situazioni puramente nazionali, cfr. cause riunite C-360/15 e C-31/16, *Visser*, EU:C:2018:44.

Gli articoli 57 e 57 bis della direttiva sulle qualifiche professionali chiariscono, in particolare dopo l'ultima modifica apportata dalla direttiva 2013/55/UE, che gli articoli 6, 7 e 8 della direttiva sui servizi contemplano già i requisiti in materia di informazione e la disponibilità delle procedure per via elettronica riguardanti il riconoscimento delle qualifiche professionali. La direttiva sulle qualifiche professionali integra la direttiva sui servizi imponendo agli Stati membri l'obbligo di fornire una serie di informazioni specifiche, oltre a estendere gli obblighi della direttiva sui servizi alle professioni non contemplate da quest'ultima direttiva, come le professioni sanitarie, e alle procedure di riconoscimento per i lavoratori dipendenti.

Questi due strumenti giuridici combinati contemplano pertanto tutti i requisiti in materia di informazione e tutte le procedure necessarie per l'accesso alle attività di servizio rientranti nel loro ambito di applicazione e per l'esercizio di tali attività, indipendentemente dal fatto che si tratti di attività di servizio (regolamentate) esercitate da lavoratori autonomi o dell'esercizio di una professione regolamentata da parte di lavoratori dipendenti.

1.2. Regolamento (UE) n. 910/2014

Gli Stati membri possono rendere obbligatoria l'identificazione elettronica e/o la firma elettronica degli utenti dello sportello unico nella misura in cui, conformemente alle disposizioni della direttiva sui servizi e della direttiva sulle qualifiche professionali sopra indicate, tale obbligo non impedisca o limiti in modo significativo, de iure o de facto, l'uso dello sportello unico da parte di utenti di altri Stati membri. Il regolamento (UE) n. 910/2014⁴ (il regolamento eIDAS) disciplina alcuni mezzi di identificazione elettronica, in relazione ai quali l'articolo 6 impone agli Stati membri di riconoscere i mezzi di identificazione elettronica rilasciati in altri Stati membri per l'accesso a un servizio prestato da un organismo del settore pubblico online, quale lo sportello unico.

2. CONFORMITÀ DELLO SPORTELLO UNICO ITALIANO AL DIRITTO DELL'UE

2.1. Organizzazione dello sportello unico in Italia

Gli sportelli unici rivestono un ruolo importante nell'agevolare l'accesso delle persone fisiche e giuridiche che intendono svolgere attività di servizio, compresi i servizi prestati da professionisti, e l'esercizio di tali attività nel mercato interno. Gli obblighi previsti dalla direttiva sui servizi per quanto riguarda l'istituzione e il mantenimento degli sportelli unici costituiscono obblighi di risultato. Agli Stati membri è lasciata una certa flessibilità, in particolare per quanto riguarda la scelta della configurazione dello sportello unico più adatto alla loro organizzazione amministrativa e alle strutture di e-government esistenti.

Lo sportello unico italiano (compreso nella sezione del sito impresainungiorno.gov.it intitolata "La tua impresa in Italia"⁵) fornisce informazioni generali sulla normativa e sulle procedure commerciali.

Esiste un modello di governance frammentato. A livello amministrativo e operativo, i comuni, le camere di commercio e altre autorità locali sono responsabili dello sportello

⁴ Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 73).

⁵ <http://www.impresainungiorno.gov.it/web/l-impresa-e-l-europa/la-tua-impresa-in-italia>.

unico. A livello politico, la responsabilità dello sportello unico è condivisa tra il ministero dello Sviluppo economico e il ministero per la Pubblica amministrazione. La presidenza del Consiglio dei ministri, anche tramite l'Agenzia per l'Italia digitale, è responsabile dell'e-government.

Il Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali del Dipartimento per le politiche europee è responsabile dell'attuazione della direttiva sulle qualifiche professionali e gestisce un sito web sulle qualifiche professionali e sulle procedure di riconoscimento.

2.2. Misure nazionali di attuazione

Il pertinente atto normativo nazionale di attuazione dello sportello unico è il titolo IV del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, in particolare gli articoli 25 e 26 e la legislazione ivi richiamata, nonché la normativa derivata di esecuzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.

La Commissione ha riscontrato nell'articolo 59 bis del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, quale introdotto dall'articolo 45 del decreto legislativo 28 gennaio 2016, n. 15, e nell'articolo 6 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, quale introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 28 gennaio 2016, n. 15, l'intento di dare attuazione agli articoli 57 e 57 ter della direttiva sulle qualifiche professionali.

Secondo la valutazione della Commissione, nessuna disposizione della legislazione italiana recepisce l'articolo 57, paragrafi 2, 3 e 4, né l'articolo 57 bis, paragrafo 4, della direttiva sulle qualifiche professionali.

L'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva stabilisce che gli Stati membri provvedono affinché le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite in modo chiaro e comprensibile agli utenti, siano facilmente accessibili mediante connessione remota e per via elettronica e siano aggiornate.

A norma dell'articolo 57, paragrafo 3, della direttiva gli Stati membri verificano che a qualsiasi richiesta di informazione rivolta ai punti di contatto unici si risponda quanto prima possibile.

L'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva prevede che gli Stati membri e la Commissione adottino misure di accompagnamento intese a incoraggiare i punti di contatto unici a fornire le informazioni di cui al paragrafo 1 in altre lingue ufficiali dell'Unione europea.

L'articolo 57 bis, paragrafo 4, della direttiva stabilisce che tutte le procedure per via elettronica sono eseguite a norma dell'articolo 8 della direttiva sui servizi relativa ai punti di contatto unici. I limiti temporali procedurali di cui all'articolo 7, paragrafo 4, e all'articolo 51 della direttiva sulle qualifiche professionali iniziano a decorrere dal momento in cui un cittadino presenta una richiesta o un documento mancante presso un punto di contatto unico o direttamente all'autorità competente. Qualsiasi richiesta di copie autenticate di cui all'articolo 57 bis, paragrafo 1, non è considerata come una richiesta di documenti mancanti.

La Commissione invita pertanto le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per garantire il rispetto dell'articolo 57, paragrafi 2, 3 e 4, e dell'articolo 57 bis, paragrafo 4, della direttiva sulle qualifiche professionali.

La Commissione invita inoltre le autorità italiane a fornire informazioni in merito a eventuali successive modifiche di tale atto normativo o a qualsiasi altra misura adottata che incida sul funzionamento dello sportello unico italiano.

2.3. Discussioni con le autorità italiane nell'ambito della procedura EU Pilot

Il 4 agosto 2015 la Commissione ha avviato una procedura EU Pilot (n. 7838/15/GROW). Nella lettera EU Pilot la Commissione ha concluso in via provvisoria che lo sportello unico italiano non soddisfaceva tutti i requisiti necessari. La Commissione ha osservato in particolare che lo sportello unico italiano non offriva la possibilità di espletare le procedure amministrative per via elettronica e a distanza, e che la scarsa disponibilità di procedure elettroniche rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi rendeva di conseguenza più difficile per gli utenti stranieri espletare le procedure relative ai servizi.

Nelle risposte alla lettera EU Pilot del 23 novembre 2015 e del 30 maggio 2016 le autorità italiane hanno illustrato le azioni previste per consentire agli utenti transfrontalieri di avviare ed espletare le procedure pertinenti per i prestatori di servizi, facendo riferimento al progetto eSENS e all'attuazione a livello nazionale del regolamento eIDAS per quanto concerne l'autenticazione. Per quanto riguarda l'uso della firma elettronica, le autorità italiane hanno confermato che, a partire dal luglio 2016, tutti i certificatori accreditati sono competenti per la verifica delle firme elettroniche rilasciate in altri Stati membri.

La Commissione riconosce che sono stati compiuti alcuni progressi in relazione allo sportello unico italiano, in particolare nel contesto della procedura EU Pilot. Tuttavia, come risulta dall'analisi che segue, la Commissione ritiene che siano necessari ulteriori sforzi per garantire il pieno rispetto del pertinente quadro normativo dell'UE.

2.4. Valutazione della disponibilità e della qualità delle informazioni disponibili tramite lo sportello unico italiano

Ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi, le informazioni sui requisiti applicabili, sui dati necessari per entrare 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 esistenti in genere e sui dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica dovrebbero essere fornite in modo chiaro e univoco ed essere facilmente accessibili a distanza e per via elettronica ai prestatori e ai destinatari tramite lo sportello unico. Le informazioni dovrebbero essere aggiornate.

L'articolo 57, paragrafo 1, della direttiva sulle qualifiche professionali integra la direttiva sui servizi estendendo gli obblighi di cui all'articolo 7 della direttiva sui servizi alle professioni che esulano dal campo di applicazione della medesima, come le professioni sanitarie, nonché alle procedure di riconoscimento per i lavoratori dipendenti.

Nel Manuale per l'attuazione della direttiva servizi⁶ la Commissione ha già precisato che "gli sportelli unici sono stati concepiti come interlocutori istituzionali unici dal punto di vista del prestatore di servizi, cosicché questi non abbia bisogno di contattare più autorità

⁶ Disponibile al seguente indirizzo: <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>.

o enti competenti per raccogliere tutte le informazioni necessarie (...) relative alla sua attività".

2.4.1. Disponibilità di informazioni tramite lo sportello unico e obbligo di registrazione dell'utente per accedere alle informazioni

L'articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi impone agli Stati membri di fornire ai prestatori di servizi informazioni su tutte le attività di servizio disciplinate dalla medesima direttiva. In forza dell'articolo 57, paragrafo 1, della direttiva sulle qualifiche professionali, tale obbligo di informazione è esteso alle professioni contemplate da tale direttiva e non già disciplinate dalla direttiva sui servizi, nonché alle procedure di riconoscimento relative ai lavoratori dipendenti.

La Commissione ritiene che l'obbligo stabilito dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, in virtù del quale le informazioni devono essere facilmente accessibili attraverso lo sportello unico, significhi che tali informazioni dovrebbero essere disponibili sul sito web dello sportello unico, o che tale sito web dovrebbe reindirizzare direttamente l'utente verso la pertinente pagina web esterna (ad esempio la pagina web sul sito delle autorità competenti) in cui sono pubblicate le informazioni desiderate. Si ritiene pertanto che un link ad altri siti web che renda necessaria un'ulteriore ricerca delle pagine web contenenti le informazioni pertinenti non sia conforme all'articolo 7 della direttiva sui servizi e/o all'articolo 57 della direttiva sulle qualifiche professionali, dato che tali informazioni non possono essere considerate facilmente accessibili attraverso lo sportello unico.

Disponibilità delle informazioni

La recente verifica della conformità si è concentrata su tre servizi alle imprese e di costruzione nonché sul riconoscimento delle qualifiche professionali per le professioni di medico, architetto, ingegnere civile/edile, guida turistica, guida di montagna e insegnante di scuola secondaria.

Alla luce di tale verifica la Commissione ritiene che, tranne per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche professionali (cfr. sezione 2.4.2), lo sportello unico italiano non fornisca informazioni sui requisiti settoriali applicabili ai prestatori di servizi in base alla normativa nazionale o regionale.

Sembra pertanto che vi sia una violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 7 della direttiva sui servizi per quanto concerne la disponibilità di informazioni su tutti i requisiti, compresi quelli previsti a livello nazionale e regionale, relativi all'iscrizione di uno studio di architettura, di una società di ingegneria e di uno studio di consulenza tributaria, nonché a richieste di permessi specifici nel settore edilizio.

Nel Manuale per l'attuazione della direttiva servizi⁷ la Commissione ha già precisato che "le informazioni da fornire comprendono i requisiti che i prestatori di servizi devono rispettare qualora vogliano prestare servizi in uno Stato membro". Per garantire la chiarezza e l'univocità delle informazioni, gli sportelli unici devono organizzare le informazioni in modo chiaro (ad esempio in base ai settori di attività e operando una distinzione tra i requisiti che devono essere soddisfatti dai prestatori che intendono stabilirsi e i requisiti che devono rispettare coloro che intendono unicamente prestare

⁷ Disponibile al seguente indirizzo: <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>.

servizi a livello transfrontaliero). La Commissione prende atto dell'esistenza della pagina contenente i principi generali relativi alla prestazione temporanea di servizi transfrontalieri. La Commissione osserva tuttavia che lo sportello unico non fornisce informazioni su possibili deroghe alla libertà generale di prestare servizi su base temporanea. Sembra pertanto che vi sia una violazione dell'obbligo stabilito dall'articolo 7, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, per quanto concerne le informazioni disponibili sul sito web dello sportello unico in relazione ai requisiti specifici per la prestazione temporanea di servizi transfrontalieri.

Per quanto riguarda la normativa adottata a livello locale, lo sportello unico contiene link (a volte indiretti, come nel caso di Roma⁸) ai siti web comunali (3 500 dei circa 8 000 comuni italiani), che a loro volta riportano informazioni sulla regolamentazione locale. Per i restanti 4 500 comuni che non dispongono di un servizio online lo sportello unico informa della possibilità di contattare gli uffici locali per ulteriori informazioni. Secondo la Commissione, il fatto che lo sportello unico non fornisca accesso (direttamente o tramite link) alle informazioni sui requisiti applicabili ai prestatori di servizi in più del 50% dei comuni italiani evidenzia pertanto una violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 1, e dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sui servizi per quanto riguarda la disponibilità, tramite lo sportello unico, di informazioni sui requisiti in materia di prestazione di servizi.

Obbligo di registrazione dell'utente

Nel caso di alcuni comuni (come Perugia) è necessaria una previa registrazione sul sito web dello sportello unico per accedere ai link verso gli specifici siti web comunali contenenti informazioni sui requisiti applicabili ai servizi (tranne per le informazioni relative al riconoscimento delle qualifiche professionali).

Nel caso di altri comuni (quali Roma, Napoli, Brescia, Lecce, Milano) sono facilmente reperibili solo le informazioni di carattere generale, mentre per accedere a informazioni più dettagliate è necessario registrarsi previamente. La Commissione ritiene che le informazioni generali rese disponibili non siano sufficienti a soddisfare i requisiti previsti dalla direttiva sui servizi. Solo attraverso una lettura combinata di tali informazioni generali e di quelle più dettagliate è rispettato l'obbligo di fornire informazioni su tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio. La direttiva sui servizi prevede tuttavia che le informazioni siano "facilmente accessibili" (considerando 50). Sembra pertanto che vi sia una violazione dell'obbligo stabilito dall'articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi per quanto riguarda l'accesso alle informazioni sui requisiti specifici previsti a livello comunale, in quanto tali informazioni non sono disponibili tramite il sito web dello sportello unico.

È possibile registrarsi sui siti web delle autorità comunali semplicemente inviando una e-mail. Una simile registrazione non consente tuttavia l'accesso a tutte le informazioni disponibili; sugli sportelli unici comunali oggetto di verifica solo la registrazione mediante il sistema pubblico di identità digitale (SPID) italiano permette di accedere a tutte le informazioni pubblicate su tali siti web (cfr. la sezione 2.6 relativa alla registrazione tramite SPID).

⁸ Per quanto riguarda Roma, lo sportello unico rinvia l'utente alla pagina web generale del comune <http://www.comune.roma.it>.

La Commissione ritiene che l'obbligo di registrazione sui siti web comunali come condizione per poter consultare informazioni di carattere generale sui requisiti applicabili ai prestatori di servizi in relazione alle procedure e alle formalità da espletare per l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio (vale a dire informazioni non attinenti alla specifica situazione dell'utente dello sportello unico e/o ad una procedura elettronica in corso) non rispetti le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi, in quanto tali informazioni non possono essere ritenute facilmente accessibili. Sembra pertanto che vi sia una violazione dell'obbligo stabilito dall'articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi per quanto riguarda l'accesso alle informazioni sui requisiti previsti a livello comunale, in quanto tali informazioni non sono disponibili tramite il sito web dello sportello unico.

La Commissione invita pertanto le autorità italiane ad adottare le misure necessarie al fine di:

- garantire che, per quanto riguarda le informazioni relative ai requisiti applicabili all'iscrizione di uno studio di architettura, di una società di ingegneria e di uno studio di consulenza tributaria, nonché a richieste di permessi specifici nel settore edilizio, gli utenti possano reperire tramite lo sportello unico tutte le informazioni pertinenti a livello nazionale o regionale;
- garantire che nelle informazioni sui requisiti relativi all'accesso a un'attività di servizio rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi o all'esercizio di tale attività vi sia una chiara distinzione tra le situazioni di stabilimento e quelle di prestazione transfrontaliera di servizi su base temporanea ed occasionale;
- garantire che le informazioni sui requisiti settoriali adottati da tutti i comuni siano disponibili tramite il sito web dello sportello unico;
- garantire che, per quanto riguarda i comuni che forniscono informazioni generali sui requisiti applicabili, anche le informazioni specifiche sui requisiti relativi ai servizi siano accessibili senza la necessità di espletare formalità preliminari come la registrazione;
- abolire l'obbligo di registrazione per l'accesso alle informazioni pubblicate sui siti web dei comuni ai quali rinvia lo sportello unico.

Inoltre, considerato che nell'ambito della verifica della conformità la Commissione ha esaminato solo una serie di settori specifici rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi e della direttiva sulle qualifiche professionali, la Commissione invita le autorità italiane ad adottare le misure necessarie al fine di:

- verificare che lo sportello unico garantisca la disponibilità online delle informazioni relative a tutte le attività di servizio e a tutte le procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali;
- trasmettere, se del caso, i piani, compresi le misure proposte e i calendari per la loro adozione, che garantiranno l'accessibilità, tramite lo sportello unico, delle informazioni relative a tutti i settori contemplati dalla direttiva sui servizi e a tutte le professioni contemplate dalla direttiva sulle qualifiche professionali.

2.4.2. Mancanza di informazioni specifiche richieste dalla direttiva sulle qualifiche professionali

Lo sportello unico italiano fornisce, attraverso i link al sito web delle autorità competenti, ampie informazioni sulle attività contemplate dalla direttiva sulle qualifiche professionali e informazioni dettagliate sulle procedure da espletare per ottenere il riconoscimento delle qualifiche professionali. La Commissione ritiene che le informazioni richieste ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 1, lettere da b) a f), siano fornite sui siti web delle autorità competenti ai quali rinvia lo sportello unico. La Commissione osserva tuttavia che mancano le informazioni relative alle autorità competenti responsabili delle professioni regolamentate; tali informazioni dovrebbero invece essere direttamente disponibili sui siti web dello sportello unico per consentire agli utenti di individuare facilmente le autorità competenti per quanto riguarda la loro situazione.

Sembra pertanto che vi sia una violazione dell'obbligo stabilito dall'articolo 57, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sulle qualifiche professionali per quanto concerne le informazioni disponibili sullo sportello unico in relazione alle autorità competenti responsabili delle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali.

La Commissione desidera richiamare l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che, nel corso delle recenti verifiche, i link che collegano lo sportello unico al sito web dell'autorità competente per le professioni di guida turistica e di guida di montagna (il ministero del Turismo) non funzionavano (dicembre 2018).

La Commissione invita le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi di cui all'articolo 57, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sulle qualifiche professionali e per:

- garantire che gli utenti possano individuare le autorità competenti responsabili del riconoscimento delle qualifiche professionali.

Inoltre, considerato che nell'ambito della verifica della conformità la Commissione ha esaminato solo una serie di settori specifici rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi e della direttiva sulle qualifiche professionali, la Commissione invita le autorità italiane ad adottare le misure necessarie al fine di:

- verificare che lo sportello unico garantisca la disponibilità delle informazioni sulle autorità competenti responsabili delle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali applicabili a tutte le professioni regolamentate in Italia;
- verificare e garantire che tutti i link che collegano lo sportello unico ai siti web delle autorità competenti funzionino correttamente.

2.5. Valutazione della disponibilità delle procedure da espletare a distanza e per via elettronica tramite lo sportello unico

L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sui servizi stabilisce che gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare, mediante gli sportelli unici, tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizio e completare le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio di tali attività. A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva sui servizi, l'istituzione degli sportelli unici non

pregiudica la ripartizione di funzioni tra le autorità competenti all'interno dei sistemi nazionali.

L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sui servizi obbliga gli Stati membri a provvedere affinché le procedure e le formalità relative all'accesso a un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti. Tale disposizione non riguarda "i controlli del luogo in cui il servizio è prestato o delle attrezzature utilizzate dal prestatore, o l'esame fisico dell'idoneità o dell'integrità personale di quest'ultimo o del suo personale responsabile" (articolo 8, paragrafo 2).

L'articolo 57 bis, paragrafo 1, della direttiva sulle qualifiche professionali obbliga gli Stati membri a provvedere affinché tutti i requisiti, le procedure e le formalità relative alle materie disciplinate dalla direttiva in questione possano essere espletate con facilità, mediante connessione remota e per via elettronica, attraverso il punto di contatto unico pertinente o la pertinente autorità competente. Conformemente all'articolo 57 bis, paragrafo 4, della direttiva sulle qualifiche professionali, tutte le procedure sono eseguite a norma dell'articolo 8 della direttiva sui servizi relativa ai punti di contatto unici.

La disponibilità di procedure elettroniche al di fuori del settore delle professioni regolamentate dipende dai singoli comuni interessati, indipendentemente dal fatto che le autorità competenti siano di livello nazionale, regionale o locale. In alcuni casi lo sportello unico fornisce un accesso diretto alla piattaforma comune *impresainungiorno.gov.it* (come nei casi degli sportelli di Lecce, Brescia e Milano), in cui sono direttamente accessibili le procedure relative a un'ampia gamma di requisiti e di autorizzazioni in diversi settori⁹. In altri casi, il SUAP (lo sportello unico comunale) è gestito autonomamente dal comune e/o dalla regione, con accessi e /o modalità di autenticazione aggiuntive diversi (come nel caso degli sportelli di Perugia, Torino, Napoli e Roma). Infine, per i 4 500 comuni che non dispongono di un servizio online non sono disponibili procedure elettroniche.

Per quanto riguarda le professioni regolamentate che sono state sottoposte a una verifica della conformità, la Commissione osserva che in tutta Italia non vi è alcuna possibilità di espletare le procedure di riconoscimento online.

Sembra pertanto che vi sia una violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 1, e dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, nonché dall'articolo 57 bis della direttiva sulle qualifiche professionali in combinato disposto con l'articolo 8 della direttiva sui servizi, per quanto riguarda la disponibilità di procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali per via elettronica e tramite il sito web dello sportello unico e di procedure e formalità per l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio, in relazione alle quali i comuni italiani responsabili non offrono servizi online.

La Commissione invita pertanto le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, nonché all'articolo 57 bis della direttiva sulle qualifiche professionali in combinato disposto con l'articolo 8 della direttiva sui servizi, e per:

⁹ Ad esempio le attività agricole, minerarie, industriali, artigianali, commerciali, alberghiere e di ristorazione: <http://www.impresainungiorno.gov.it/foinfo/info/navigation?execution=e2s1>.

- garantire che le procedure necessarie per l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio in Italia possano essere espletate per via elettronica tramite lo sportello unico nei comuni che ancora non offrono un servizio online;
- garantire che le procedure relative al riconoscimento delle qualifiche professionali possano essere espletate per via elettronica tramite lo sportello unico;
- trasmettere i piani, comprese le misure proposte e il relativo calendario, che permetteranno di sostituire le fasi non elettroniche delle procedure contemplate dalla direttiva sui servizi e dalla direttiva sulle qualifiche professionali con procedure interamente elettroniche facilmente accessibili da parte degli utenti.

2.6. Accesso alle informazioni e alle procedure online da parte di utenti di altri Stati membri

Senza preregistrazione l'accesso alle informazioni tramite lo sportello unico italiano è limitato. Come indicato in precedenza, nel caso di alcuni comuni (come Perugia¹⁰) è necessario registrarsi previamente sul sito web dello sportello unico per avere accesso ai link verso gli specifici siti web comunali contenenti informazioni sui requisiti applicabili ai servizi (tranne per le informazioni relative al riconoscimento delle qualifiche professionali). Nel caso di altri comuni (quali Roma, Napoli, Brescia, Lecce, Milano), sebbene le informazioni generali siano facilmente reperibili, è necessario registrarsi previamente per accedere a informazioni più dettagliate. Come indicato nella sezione 2.4.1, la Commissione ritiene che le informazioni generali non siano sufficienti a soddisfare i requisiti previsti dalla direttiva sui servizi. Solo attraverso una lettura combinata di tali informazioni generali e di quelle più dettagliate è rispettato l'obbligo di fornire informazioni su tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio. La direttiva sui servizi prevede tuttavia che le informazioni siano "facilmente accessibili" (considerando 50).

La registrazione sui siti web delle autorità comunali per accedere ad alcune informazioni aggiuntive può essere fatta semplicemente inviando una e-mail. Una simile registrazione non consente tuttavia l'accesso a tutte le informazioni disponibili; sugli sportelli unici comunali oggetto di verifica solo la registrazione mediante il sistema pubblico di identità digitale (SPID) italiano permette di accedere a tutte le informazioni pubblicate su tali siti web.

Sembra pertanto che vi sia una violazione dell'obbligo stabilito dall'articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi per quanto concerne l'accesso dei prestatori di servizi transfrontalieri di altri Stati membri a informazioni complete (nei casi di Roma, Napoli, Brescia, Lecce e Milano, in quanto tali prestatori hanno accesso unicamente a informazioni generali), o a qualunque tipo di informazione a causa dell'impossibilità per detti prestatori di servizi di registrarsi (come nel caso di Perugia).

Senza preregistrazione è limitato anche l'accesso, tramite lo sportello unico italiano, alle procedure elettroniche, ove disponibili. Su numerose pagine web di autorità comunali è necessario registrarsi (con modalità diverse rispetto al semplice invio di una e-mail) per accedere alle procedure elettroniche, ad eccezione di quelle disponibili tramite la piattaforma *impresainungiorno.gov.it* (come accade ad esempio per i comuni di Milano, Brescia e Lecce). Tale preregistrazione deve essere effettuata tramite SPID (come nel

¹⁰ <https://cloud.comune.perugia.it/index.php/login>.

caso dei siti di Perugia e Roma) o completando un processo di registrazione diverso presso il comune o la regione interessati (come accade per Napoli o Torino).

La Commissione ritiene che l'obbligo di preregistrazione come condizione per espletare le procedure elettroniche online attraverso lo sportello unico sui siti web delle autorità competenti sia di per sé conforme all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, segnatamente perché si tratta di uno strumento per l'identificazione/autenticazione degli utenti e per la notifica a questi ultimi degli sviluppi della procedura, compresa la decisione definitiva.

La Commissione osserva tuttavia che la possibilità di registrarsi (con modalità diverse rispetto a una registrazione tramite e-mail) sui siti web delle autorità comunali di cui sopra (mediante SPID o con altre modalità che vanno oltre l'utilizzo di un semplice indirizzo di posta elettronica) non è disponibile per gli utenti transfrontalieri, in quanto è riservata unicamente agli utenti che risiedono in Italia o ai cittadini italiani residenti all'estero. Le persone che chiedono di registrarsi (con modalità diverse dalla semplice registrazione tramite posta elettronica) sui siti web di Napoli o Torino devono infatti disporre di un conto bancario aperto presso una banca italiana o di un indirizzo postale in Italia. Sembra pertanto che vi sia una violazione dell'obbligo stabilito dall'articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi per quanto concerne l'accesso dei prestatori di servizi transfrontalieri di altri Stati membri alle procedure online gestite da tali comuni, in quanto detti prestatori di servizi non possono registrarsi.

Alla Commissione risulta inoltre che, laddove sia necessaria un'autenticazione mediante SPID (ad esempio nei casi di Perugia e Roma), solo coloro che possiedono una carta di identità elettronica italiana (vale a dire gli utenti residenti in Italia o i cittadini italiani residenti all'estero) possono completare tale procedura e avere così accesso alle informazioni più dettagliate e alle procedure online in questione. La Commissione rileva in particolare che non è possibile utilizzare i mezzi di identificazione elettronica rilasciati in Germania e compresi nell'elenco pubblicato¹¹ a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento eIDAS.

Il regolamento eIDAS disciplina alcuni mezzi di identificazione elettronica, in relazione ai quali l'articolo 6 impone agli Stati membri di riconoscere la validità, ai fini dell'accesso a un servizio prestato da un organismo del settore pubblico online, quale lo sportello unico, dei mezzi di identificazione elettronica rilasciati in altri Stati membri ed inseriti a tal fine nell'apposito elenco per almeno 12 mesi.

La Commissione ritiene pertanto che gli utenti transfrontalieri non possano utilizzare mezzi di identificazione elettronica notificati più di 12 mesi prima dalla Germania in conformità al regolamento eIDAS per accedere alle informazioni specifiche e alle procedure online disponibili nei comuni oggetto di verifica che richiedono lo SPID (vale a dire Perugia e Roma). Sembra pertanto che vi sia una violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 1, e dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, dall'articolo 57 bis della direttiva sulle qualifiche professionali in combinato disposto con l'articolo 8 della direttiva sui servizi, e dall'articolo 6 del regolamento eIDAS, per quanto riguarda il mancato riconoscimento dei mezzi di identificazione elettronica notificati dalla Germania come modalità di accesso alle procedure che richiedono lo SPID.

La Commissione invita pertanto le autorità italiane a conformarsi agli obblighi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, e all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sui servizi,

¹¹ Pubblicazione effettuata il 26 settembre 2017 mediante la comunicazione 2017/C 319/03.

all'articolo 57 bis della direttiva sulle qualifiche professionali in combinato disposto con l'articolo 8 della direttiva sui servizi, e all'articolo 6 del regolamento eIDAS e a:

- garantire che gli utenti transfrontalieri possano avere accesso alle informazioni pertinenti sui requisiti e sulle procedure rientranti nell'ambito della direttiva sui servizi;
- garantire che le procedure contemplate dalla direttiva sui servizi e quelle per il riconoscimento delle qualifiche professionali siano accessibili e possano essere espletate online anche da utenti transfrontalieri;
- garantire che i mezzi di identificazione elettronica notificati dagli Stati membri in conformità al regolamento eIDAS siano riconosciuti e consentano l'accesso alle procedure che richiedono lo SPID;
- trasmettere i piani, comprese le misure proposte e il relativo calendario, in base ai quali sarà garantita, in relazione agli utenti transfrontalieri, l'accessibilità delle procedure e delle formalità tramite lo sportello unico.

3. CONCLUSIONI

Di conseguenza la Commissione europea ritiene che la Repubblica italiana non abbia ottemperato agli obblighi imposti dall'articolo 6, paragrafo 1, dall'articolo 7, paragrafi 1 e 3, e dall'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva sui servizi, dall'articolo 57, paragrafi 1 e 2, e dall'articolo 57 bis della direttiva sulle qualifiche professionali nonché dall'articolo 6 del regolamento eIDAS.

La Commissione invita il Suo governo, ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a trasmetterle osservazioni in merito a quanto precede entro due mesi dal ricevimento della presente.

Dopo avere preso conoscenza di tali osservazioni, oppure in caso di omesso inoltro delle stesse entro il termine fissato, la Commissione si riserva il diritto di emettere, se del caso, il parere motivato previsto dal medesimo articolo.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi della mia più alta considerazione.

Per la Commissione

Elżbieta BIEŃKOWSKA

Membro della Commissione

PER COPIA CONFORME
Per il Segretario generale

Jordi AYET PUIGARNAU
Direttore della cancelleria
COMMISSIONE EUROPEA