

CIRCOLARE N. 49

Roma, 7 settembre 2007

La direttiva europea relativa ai servizi nel mercato interno

SOMMARIO

1. Introduzione
2. Oggetto della direttiva e relazione con altre disposizioni del diritto comunitario
3. Campo di applicazione
4. Semplificazione amministrativa
5. Libertà di stabilimento
 - 5.1. *Introduzione*
 - 5.2. *Autorizzazioni*
 - 5.3. *Requisiti vietati o soggetti a valutazione*
6. Libera circolazione dei servizi
 - 6.1. *Rapporto tra libera circolazione dei servizi e libertà di stabilimento*
 - 6.2. *Le disposizioni del Trattato e la giurisprudenza comunitaria*
 - 6.3. *La proposta originaria della Commissione: il principio del paese di origine*
 - 6.4. *Il testo adottato*
 - 6.5. *Deroghe all'applicazione dell'articolo 16*
7. Diritti dei destinatari dei servizi
 - 7.1. *Restrizioni vietate e non discriminazione*
 - 7.2. *Assistenza ai destinatari*
8. Qualità dei servizi
9. Cooperazione amministrativa
10. Programma di convergenza
11. La sfida del recepimento

PROVVEDIMENTI COMMENTATI

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno

ALLE ASSOCIATE

1. Introduzione

L'importanza del comparto dei servizi nell'economia è oggi diffusamente riconosciuta. I servizi rappresentano circa il 70 per cento del valore aggiunto e dei posti di lavoro nell'Unione europea. Inoltre, essi sono in ampia parte utilizzati come impieghi intermedi per la produzione di beni o di altri servizi: ad esempio, i servizi professionali in Italia per il 90 per cento hanno questa destinazione. Le condizioni di prezzo e qualità delle prestazioni si riflettono così sulla competitività di tutti i settori. Ne discende che l'eliminazione dei fattori che possono distorcere o limitare lo sviluppo di questo comparto ha un grande rilievo per la competitività e la crescita economica.

Le disposizioni del Trattato istitutivo delle Comunità europee (CE) relative al mercato interno prevedono la realizzazione di uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri sia attraverso la libertà di stabilimento, sia attraverso il diritto di prestare servizi in altri Stati membri senza stabilirvisi. Tale obiettivo tuttavia è ancora lungi dall'essere realizzato. Le analisi della Commissione europea mostrano il permanere di numerosi ostacoli che impediscono ai prestatori di servizi, in particolare alle piccole e medie imprese, di espandersi oltre i confini nazionali e sfruttare pienamente le potenzialità del mercato unico¹. Tali ostacoli derivano da restrizioni normative, da procedure amministrative eccessivamente gravose e dall'incertezza giuridica che spesso accompagna le attività transfrontaliere.

Gli ostacoli al mercato interno dei servizi possono in parte essere eliminati attraverso l'applicazione diretta degli articoli 43 e 49 del Trattato CE, in materia di libertà di stabilimento e di libertà di circolazione dei servizi. La giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha chiarito che tali disposizioni vietano agli Stati membri non solo le misure discriminatorie, ma tutte quelle suscettibili di impedire o di ostacolare l'esercizio delle libertà fondamentali. Queste misure sono quindi proibite, salvo che siano giustificate da esigenze imperative di interesse generale, adeguate al raggiungimento dell'obiettivo, nonché proporzionate.

L'applicazione diretta degli articoli 43 e 49 nei singoli casi, tuttavia, non è sufficiente. Anzitutto, il trattamento caso per caso mediante l'avvio di procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri interessati è complesso da gestire per le istituzioni nazionali e comunitarie. Inoltre, quando le restrizioni non sono chiaramente ingiustificate o sproporzionate, ed è spesso questo il caso, i giudici comunitari difficilmente svolgono una piena analisi dei costi e dei benefici della regolazione, in ossequio al principio della separazione dei poteri. Infine, l'intervento dei giudici è uno

¹ Relazione della Commissione europea sullo stato del mercato interno dei servizi, COM(2002)441.

strumento inadeguato quando l'eliminazione degli ostacoli richiede il coordinamento delle legislazioni nazionali e la cooperazione amministrativa.

Uno strumento complementare per la realizzazione del mercato interno dei servizi è costituito dall'intervento legislativo comunitario. In particolare, l'articolo 47, paragrafo 2, prima e terza frase, e l'articolo 55 del Trattato CE prevedono la possibilità di adottare direttive di coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste, sia per quanto attiene al diritto di stabilimento, sia per assicurare la libera prestazione dei servizi.

Sulla base di queste disposizioni, il 12 dicembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una direttiva volta a dare un forte impulso alla realizzazione del mercato interno dei servizi. Si tratta della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta direttiva servizi).

Tale direttiva è basata su un approccio orizzontale e si applica a un'ampia gamma di settori. Essa contiene norme in materia di semplificazione amministrativa e disposizioni generali volte a rimuovere gli ostacoli regolamentari e amministrativi alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi, secondo 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"². La direttiva fissa inoltre norme comuni a livello comunitario relative ad alcuni aspetti della tutela dei consumatori, volte a rafforzare la fiducia riguardo ai servizi provenienti da soggetti di altri Stati membri e prevede meccanismi di cooperazione tra le amministrazioni nazionali.

La presente circolare analizza le norme introdotte dalla direttiva, anche in vista dell'adeguamento dell'ordinamento italiano.

2. Oggetto della direttiva e relazione con altre disposizioni del diritto comunitario

L'articolo 1, paragrafo 1, chiarisce che l'oggetto della direttiva è la fissazione di disposizioni generali atte ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità di questi ultimi.

² Considerando 7.

Le disposizioni della direttiva non interferiscono con il regime giuridico dei servizi di interesse economico generale oggetto di riserva di attività e di eventuali monopoli relativi ad altri servizi (ad esempio di distribuzione), con gli assetti proprietari degli operatori né con gli aiuti concessi dagli Stati membri ai quali si applicano le regole comunitarie di concorrenza. Resta impregiudicata anche la libertà degli Stati membri di definire quali servizi siano da ritenere di interesse economico generale, gli obblighi specifici a cui sottoporli e il modo di organizzarli e finanziarli, in conformità alle regole del Trattato CE³.

Inoltre, la direttiva non pregiudica le misure nazionali o comunitarie volte alla tutela o alla promozione della diversità culturale e linguistica e al pluralismo dei media, compresi i relativi finanziamenti. Essa non impedisce agli Stati membri di applicare le loro norme e principi fondamentali in materia di libertà di stampa e di espressione, né incide sulle norme legislative che vietano la discriminazione in base alla nazionalità o per i motivi specificati nell'articolo 13 del Trattato CE (sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali).

La direttiva servizi non incide neanche sul diritto penale; gli Stati membri tuttavia non possono utilizzare le norme penali in modo da aggirare le disposizioni della direttiva, limitando l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della stessa.

E' espressamente escluso che dalla direttiva derivi un pregiudizio all'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto comunitario, incluso il diritto di negoziare, concludere e attuare accordi collettivi e di intraprendere azioni sindacali in conformità al diritto e alle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario. Né vengono modificate le norme nazionali in materia di sicurezza sociale e la legislazione del lavoro.

L'articolo 3, paragrafo 2, aggiunge che la direttiva non riguarda le norme sul diritto internazionale privato, in particolare quelle relative alla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali e extracontrattuali, comprese quelle che garantiscono che i consumatori beneficeranno della tutela riconosciuta loro dalla normativa vigente nello Stato membro di appartenenza.

Data l'esistenza di un ricco *acquis* comunitario in materia di servizi, nella direttiva sono stati espressamente identificati e risolti specifici casi di possibile conflitto tra le disposizioni in essa contenute e disposizioni previgenti, anche tramite specifiche deroghe. È stata inoltre fissata una regola che disciplina in via residuale il rapporto tra le disposizioni della direttiva e altre disposizioni comunitarie. Tale regola prevede che,

³ Sul tema dei servizi di interesse generale, cfr. Commissione europea, *I servizi di interesse generale in Europa*, COM(2000)580 def, e il *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, COM(2004) 374 def. Sulla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, cfr. la comunicazione della Commissione europea 2005/C 297/04, illustrata nella circolare Assonime n. 67/2005.

in caso di conflitto con disposizioni comunitarie che regolano aspetti specifici dell'accesso a un'attività o del suo esercizio in particolari settori o per particolari professioni, tali disposizioni prevalgono su quelle della direttiva (articolo 3, paragrafo 1). Sono menzionate, al riguardo, la direttiva sul distacco dei lavoratori⁴, il regolamento sull'applicazione dei regimi di sicurezza sociale⁵; la direttiva sul coordinamento di determinate disposizioni concernenti il servizio delle attività televisive⁶ e la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali⁷.

3. Campo di applicazione

Il campo di applicazione della direttiva servizi è definito dall'articolo 2. Il primo paragrafo individua i servizi interessati dalla direttiva, mentre il secondo e il terzo paragrafo elencano le attività escluse dall'ambito di applicazione.

In base al paragrafo 1, la direttiva "si applica ai servizi forniti dai prestatori stabiliti in uno Stato membro".

Prestatori stabiliti in uno Stato membro

Ai fini della direttiva, per prestatore si intende qualsiasi persona fisica avente la cittadinanza di uno Stato membro o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del Trattato CE, stabilita in uno Stato membro, che esplica un'attività di servizio⁸.

Per persone giuridiche ai sensi dell'articolo 48 del Trattato si intendono tutte le entità costituite conformemente al diritto di uno Stato membro o in esso disciplinate, a prescindere dalla forma giuridica: gli operatori sono lasciati liberi di scegliere la forma giuridica che ritengono opportuna per svolgere la loro attività⁹. In base a tale disposizione, le norme del Trattato in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi si applicano solo a quelle persone giuridiche che hanno la sede sociale o l'amministrazione centrale o il centro di attività principale sul territorio della Comunità.

⁴ Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

⁵ Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

⁶ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.

⁷ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

⁸ Considerando 36; articolo 4, paragrafo 1, n. 2.

⁹ Considerando 38. Il termine "società" utilizzato nell'articolo 48 va inteso come inclusivo delle altre persone giuridiche previste dal diritto pubblico o privato, escluse le entità senza fini di lucro.

Non rientrano nella nozione di prestatore, e quindi restano escluse dall'applicazione della direttiva, le succursali di società di paesi terzi presenti sul territorio di uno Stato membro¹⁰.

Servizi

La definizione di servizi contenuta nella direttiva precisa che si tratta di qualsiasi "attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del Trattato CE fornita normalmente dietro retribuzione"¹¹. In base alla giurisprudenza comunitaria, sono attività non salariate quelle svolte: i) senza nessun vincolo di subordinazione per quanto riguarda la scelta dell'attività, le condizioni di lavoro e quelle retributive; ii) sotto la propria responsabilità; iii) a fronte di una retribuzione che sia versata al prestatore integralmente e direttamente¹².

Ricordiamo che in base all'articolo 50 del Trattato CE i servizi sono definiti in via residuale come le "prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione" che non siano già regolate dalle disposizioni sulla circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

La caratteristica fondamentale della retribuzione è di essere il corrispettivo economico per i servizi prestati; essa non deve necessariamente essere versata da chi riceve il servizio¹³. La giurisprudenza comunitaria ha sottolineato che la natura economica del servizio non dipende dallo statuto giuridico a livello nazionale del fornitore o del servizio in questione¹⁴ e che la natura speciale di certe attività (quali ad esempio i servizi sanitari) non impedisce loro di essere di natura economica¹⁵.

L'articolo 50 del Trattato specifica che i servizi comprendono "in particolare, le attività di carattere industriale, commerciale, artigiane e delle libere professioni". Si tratta di un elenco non esaustivo. La giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto natura di servizi anche, ad esempio, alle attività turistiche¹⁶, finanziarie¹⁷ e sportive¹⁸.

¹⁰ Oltre a riguardare soltanto i prestatori come sopra definiti, la direttiva non tratta gli aspetti esterni. Ad esempio, come specificato dal considerando 16, essa non riguarda i negoziati in ambito GATS sugli scambi internazionali di servizi.

¹¹ Articolo 4, paragrafo 1, n. 1.

¹² Corte di giustizia, sentenza del 20 novembre 2001, causa C-268/99, *Jany e altri*, punto 71.

¹³ Corte di giustizia, sentenza del 26 giugno 2003, causa C-422/01, *Skandia e Ramstedt*, punti 23-24, Cfr. anche sentenza del 27 settembre 1988, causa C-263/86, *Belgio contro Humbel*, punto 17; sentenza del 12 luglio 2001, causa C-157/99, *Smits e Peerbooms*, punti 57 e 58; sentenza del 3 ottobre 2002, causa C-136/00, *Danner*, punto 26; sentenza del 22 maggio 2003, causa C-355/00, *Freskot*, punto 55; sentenza del 26 aprile 1988, causa C-352/85, *Bond van Adverteerders*, punto 16; sentenza dell'11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège*, punto 56.

¹⁴ Corte di giustizia, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège* punto 52; sentenza del 23 marzo 1982, causa C-53/81, *Levin contro Staatssecretaris van Justitie*, punto 13; sentenza del 05 ottobre 1988, causa C-196/87, *Steymann contro Staatssecretaris van Justitie*, punto 9.

¹⁵ Corte di giustizia, sentenza del 1 luglio 1993, causa C-20/92, *Hubbard contro Hamburger*, punto 19.

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza dell'11 dicembre 1990, causa C-189/89, *Spagl contro Hauptzollamt Rosenheim*.

La direttiva stabilisce così un quadro giuridico generale applicabile, salvo le numerose eccezioni, a tutte le attività di servizi, sia a quelle destinate alle imprese che a quelle rivolte ai consumatori. Una lista completa dei servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sarebbe stata difficile da realizzare e, vista la costante evoluzione delle attività di servizio, sarebbe divenuta rapidamente obsoleta. Il legislatore comunitario ha indicato comunque in via esemplificativa, nel considerando 33, alcuni dei servizi interessati dalla direttiva. Tra i servizi alle imprese sono menzionati: 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; i servizi connessi alle assunzioni; i servizi degli agenti commerciali. Tra i servizi rivolti sia alle imprese che ai consumatori, la direttiva indica quelli di consulenza legale o fiscale, i servizi delle agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, i servizi delle agenzie di viaggi. Infine, tra i servizi prestati ai consumatori sono richiamati i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento, i servizi a domicilio di assistenza agli anziani.

Alcuni di questi servizi richiedono la vicinanza tra prestatore e destinatario della prestazione (si pensi, ad esempio, ai servizi di assistenza agli anziani), altri comportano lo spostamento di uno dei due (ad esempio, servizi di edilizia) e altri possono essere prestati a distanza, anche via internet (ad esempio, alcuni servizi di distribuzione commerciale).

Servizi esclusi

Restano fuori dall'ambito di applicazione della direttiva diversi servizi (articolo 2, paragrafi 2 e 3).

Sono anzitutto esclusi i servizi non economici d'interesse generale, poiché si tratta di attività non economiche e dunque non rientranti nella definizione di cui all'articolo 50 del Trattato¹⁹.

Il considerando 34 della direttiva ricorda come, secondo la giurisprudenza comunitaria, la qualificazione delle attività finanziate con fondi pubblici o esercitate da enti pubblici

¹⁷ Corte di giustizia, sentenza del 10 maggio 1995, causa C-384/93, *Alpine Investments contro Minister van Financiën*.

¹⁸ Corte di giustizia, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège*.

¹⁹ Articolo 2, paragrafo 2, lett.a. La terminologia utilizzata nel considerando 17 della direttiva può creare confusione. La prima frase del considerando afferma infatti che "I servizi di interesse generale non rientrano nell'articolo 50 del Trattato e sono pertanto esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva"; mentre la terza frase sostiene che "i servizi di interesse economico generale [...] rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva". Nel considerando 17 la formulazione "servizi di interesse generale" va letta come "servizi non economici di interesse generale", in linea con le definizioni contenute nell'Allegato I del Libro bianco sui servizi di interesse generale. Cfr. COM(2004)374.

come servizi di natura economica ai sensi dell'articolo 50 del Trattato vada effettuata "caso per caso, alla luce delle loro caratteristiche, in particolare del modo in cui sono prestate, organizzate e finanziate nello Stato membro interessato"²⁰. In base alla giurisprudenza comunitaria, la retribuzione è assente nelle attività "svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario"²¹. Un esempio è fornito dai corsi realizzati nell'ambito del sistema nazionale di pubblica istruzione. Sempre nel considerando 34 è precisato che il versamento di una tassa da parte dei destinatari non è una retribuzione "in quanto il servizio continua ad essere essenzialmente finanziato con i fondi pubblici".

I servizi di interesse economico generale, invece, rientrano nel campo di applicazione della direttiva; tuttavia, come si vedrà, essi restano fuori dall'applicazione delle disposizioni in materia di libera circolazione dei servizi.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva anche i servizi finanziari, compresi quelli assicurativi e quelli di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE concernente l'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio, già oggetto di una specifica disciplina comunitaria volta a realizzare il mercato interno dei servizi²².

Per analoghi motivi non rientrano nel campo di applicazione della direttiva neppure i servizi e le reti di comunicazione elettronica, nonché le risorse e i servizi associati, in relazione alle materie disciplinate dal pacchetto di direttive comunitarie sulle comunicazioni elettroniche²³. L'esclusione riguarda non solo le questioni specificamente trattate nelle direttive, ma anche quelle per le quali le direttive lasciano esplicitamente agli Stati membri la facoltà di adottare misure a livello nazionale.

Sono esclusi anche i servizi di trasporto rientranti nell'ambito di applicazione del titolo V del Trattato CE, compresi i servizi portuali, i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze. Per i servizi di trasporto di denaro contante e valori, la Commissione esaminerà entro la fine del 2010 la possibilità di proporre misure di armonizzazione complementare (articolo 38).

²⁰ Corte di Giustizia, *Deliège*, punto 49. Cfr. inoltre la nota dei Servizi della Commissione europea al Gruppo di lavoro sulla competitività e la crescita, Documento n. 10865/04, pag. 2.

²¹ Corte di Giustizia, C-263/86, *Humbel*, punto 18.

²² Considerando 18; cfr. ad esempio Commissione europea, *Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: piano d'azione*, COM(1999)232.

²³ Direttiva 2002/19/CE sull'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime; direttiva 2002/20/CE sulle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica; direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica; direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica; direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, modificata dalla direttiva 2006/24/CE.

Non rientrano nel campo di applicazione della direttiva neppure i servizi delle agenzie di lavoro interinale. Dai lavori preparatori risulta che il Parlamento europeo sollecitava tale esclusione sottolineando che le norme applicabili in questo settore avrebbero dovuto essere pienamente armonizzate. La Commissione, nella relazione alla proposta modificata di direttiva, ha accolto l'esclusione ma ha dichiarato che non era stata dimostrata la necessità di un'armonizzazione completa²⁴.

Sono anche esclusi dall'applicazione della direttiva i servizi sanitari e farmaceutici forniti da professionisti del settore ai pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute. Tale esclusione vale limitatamente alle attività riservate a professioni regolamentate nello Stato membro in cui sono prestate. L'esclusione dall'applicazione della direttiva è indipendente dal fatto che tali servizi vengano posti in essere in una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e finanziamento sul piano nazionale, nonché dalla loro natura pubblica o privata. La direttiva non incide sul rimborso dei servizi sanitari prestati in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede il destinatario dei servizi²⁵.

Non ricadono nel campo di applicazione della direttiva i servizi sociali riguardanti gli alloggi, l'assistenza all'infanzia, il sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato "per sostenere persone che si trovano in condizioni di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate"²⁶.

Restano fuori della portata della direttiva i servizi audiovisivi, ivi compresi quelli cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, i servizi radiofonici e gli aiuti erogati dagli Stati membri nel settore audiovisivo.

Le attività di azzardo che implicano una posta in denaro in giochi di fortuna, tra cui le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse, sono state escluse in quanto la loro particolare natura comporta da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico, oltre che di tutela dei consumatori.

²⁴ Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, COM(2006)160, pag. 4.

²⁵ Nel considerando 23 viene osservato che a questo riguardo la Corte di giustizia ha in numerose occasioni riconosciuto i diritti del paziente e che sarebbe opportuno, a fini di chiarezza e certezza giuridica, trattare la questione in un atto giuridico specifico nella misura in cui essa non sia già oggetto del regolamento (CEE) n. 1408/71 sull'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. Cfr. anche la consultazione relativa ad un'azione comunitaria nel settore dei servizi sanitari, promossa dalla Commissione europea il 26 settembre 2006 (comunicazione SEC(2006)1195/4).

²⁶ Sul tema, cfr. Commissione europea, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona. I servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*, COM (2006)177.

In base al combinato disposto degli articoli 45 e 55 del Trattato CE, sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del Trattato in materia di stabilimento e libera prestazione dei servizi le attività degli Stati che partecipano, sia pure occasionalmente, all'esercizio di poteri pubblici. Queste attività sono escluse anche dall'ambito di applicazione della direttiva. In base alla giurisprudenza comunitaria, la deroga contenuta nell'articolo 45 si applica solo alle attività che costituiscono una "partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri"²⁷. La Corte di giustizia ritiene ad esempio che non rientrino nell'articolo 45 le attività tipiche dell'avvocato quali la consulenza, l'assistenza, la rappresentanza o la difesa in giudizio²⁸.

Sono espressamente indicati come estranei al campo di applicazione della direttiva i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione. Come vedremo, i servizi dei notai che non rientrano in quest'esclusione godono di una deroga all'applicazione della disposizione sulla libera circolazione dei servizi.

Le disposizioni della direttiva non si applicano nemmeno ai servizi privati di sicurezza.

E' importante ricordare che ai servizi esclusi dalla portata della direttiva continuano ad applicarsi, laddove pertinenti, gli articoli 43 e 49 del Trattato e la relativa giurisprudenza, nonché le norme comunitarie specifiche qualora esistenti.

4. Semplificazione amministrativa

Il capo II della direttiva (articoli da 5 a 8) contiene una serie di disposizioni in materia di semplificazione amministrativa, rilevanti sia per la libertà di stabilimento, sia per la libera prestazione di servizi.

Le analisi sul mercato interno dei servizi condotte dalla Commissione europea annoverano la complessità, l'onerosità e l'incertezza delle procedure amministrative tra le principali difficoltà incontrate dalle imprese nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio. Le procedure spesso richiedono la duplicazione di adempimenti già soddisfatti nel paese di origine, oneri documentali ingiustificati, spese amministrative sproporzionate; sovente sono caratterizzate da un eccessivo potere discrezionale delle autorità competenti. Tutto ciò può avere effetti dissuasivi per gli operatori che intendono sviluppare la loro attività in diversi Stati membri.

Pertanto, la direttiva detta alcune disposizioni di carattere generale volte a eliminare le pratiche amministrative eccessivamente onerose. L'obiettivo non è l'armonizzazione

²⁷ Corte di giustizia, sentenza del 21 giugno 1974, causa C-2/74, *Reyners*, punto 53.

²⁸ Corte di giustizia, sentenza del 09 marzo 2000, causa C-355/98, *Commissione contro Belgio*, punto 26.

delle procedure amministrative, ma l'eliminazione degli ostacoli ingiustificati alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi²⁹.

Semplificazione delle procedure

L'articolo 5 impone agli Stati membri di esaminare tutte le procedure e le formalità nazionali riguardanti l'accesso a un'attività di servizi e il suo esercizio. Se da tale esame risulta che esse sono troppo complicate e onerose, gli Stati membri hanno l'obbligo di semplificarle. Il considerando 45 specifica che nell'effettuare tale valutazione gli Stati membri dovrebbero potere tenere conto di alcuni parametri: la necessità, il numero, la chiarezza e l'accessibilità delle procedure nonché i ritardi, le difficoltà pratiche e l'eventuale duplicazione degli adempimenti che potrebbero sorgere a carico del prestatore.

Nella prospettiva della semplificazione è previsto che la Commissione europea, assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2 della direttiva, possa predisporre formulari armonizzati a livello comunitario, con valore equivalente ai certificati, agli attestati e a tutti gli altri documenti richiesti ai prestatori di servizi. Gli Stati membri dovrebbero quindi introdurre tali formulari nel proprio ordinamento³⁰.

L'articolo 5, paragrafo 3, sancisce l'obbligo per gli Stati di tenere in considerazione i requisiti già soddisfatti dal prestatore in un altro Stato membro, accettando i documenti rilasciati in tale Stato che hanno finalità equivalente o dai quali risulta che il requisito in questione è già soddisfatto. Le autorità degli Stati membri non possono richiedere al prestatore di fornire documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata a meno che ciò sia previsto da altre norme comunitarie oppure giustificato da motivi imperativi di interesse generale (come la tutela dei lavoratori, la sanità pubblica, la protezione dell'ambiente o la protezione dei consumatori). È fatta salva, tuttavia, la possibilità di richiedere traduzioni non autenticate di documenti nella lingua ufficiale dello Stato membro di destinazione³¹.

²⁹ Considerando 42. Nel considerando 46 viene specificato che, oltre alle prescrizioni contenute negli articoli della direttiva in materia di procedure amministrative, gli Stati membri potrebbero perseguire l'obiettivo riducendo il numero delle procedure e formalità applicabili alle attività di servizi, limitandole a quelle indispensabili per conseguire un obiettivo di interesse generale.

³⁰ Considerando 44.

³¹ Il paragrafo 3 dell'articolo 5 non si applica ai documenti cui fanno riferimento specifiche disposizioni della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, della direttiva 2004/18/CE in materia di appalti pubblici e della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica, nonché la direttiva 68/151/CEE sulle garanzie richieste negli Stati membri alle società a monte per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi e la direttiva 89/666/CEE sulla pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato. Cfr. articolo 5, paragrafo 4.

Sportello unico e diritto all'informazione

Una delle maggiori difficoltà per i prestatori di servizi che desiderano stabilirsi o prestare la propria attività in un altro Stato membro consiste nel dover espletare numerosi adempimenti presso più autorità a livello statale, regionale o locale. Al riguardo, la direttiva rende obbligatoria per gli Stati membri l'istituzione di sportelli unici presso i quali il prestatore potrà espletare tutte le formalità e le procedure necessarie per accedere all'attività e inoltrare le domande di autorizzazione richieste per esercitare il servizio (articolo 6). L'interessato non dovrà quindi passare per vari enti, organismi od uffici ma potrà rivolgersi a un unico interlocutore.

Lo sportello unico potrà assistere il prestatore sia in qualità di autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere a un'attività di servizi ed esercitarla, sia in qualità di intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti.

La direttiva precisa che l'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione delle funzioni e delle competenze tra le autorità degli Stati membri. Pertanto non occorrerà istituire fisicamente e in modo centralizzato un unico sportello nel territorio nazionale. Il numero degli sportelli unici e le loro caratteristiche potranno variare a seconda dell'organizzazione interna dello Stato membro e in particolare in funzione delle competenze regionali o locali e delle attività interessate. Gli sportelli unici possono essere costituiti non soltanto da autorità amministrative, ma anche da camere di commercio e dell'artigianato ovvero da organismi o ordini professionali o enti privati ai quali uno Stato membro decida di affidare questa funzione³².

Attraverso gli sportelli unici dovranno essere agevolmente disponibili ai prestatori e ai destinatari dei servizi alcune informazioni. Esse riguardano in particolare: le procedure e le formalità da espletare per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi; i dati necessari per entrare in contatto con le autorità competenti; i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici; i mezzi di ricorso disponibili in caso di controversie tra le autorità competenti e il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore e un destinatario, o tra diversi prestatori; gli estremi delle associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ricevere assistenza pratica.

Gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché le autorità competenti assistano, su richiesta, i prestatori e i destinatari fornendo, in un linguaggio semplice e comprensibile – anche attraverso una guida esplicativa – le informazioni generali circa il modo in cui i requisiti sono solitamente interpretati e applicati. L'obbligo di assistenza da parte delle autorità competenti non comprende la consulenza legale per casi individuali (articolo 7, paragrafo 6).

³² Cfr. considerando 48.

Le informazioni e l'assistenza devono essere fornite in modo chiaro e non ambiguo, essere facilmente accessibili anche a distanza e per via elettronica, ad esempio attraverso un sito web, ed essere aggiornate. Gli Stati devono provvedere affinché la risposta da parte degli sportelli unici e delle autorità competenti alle richieste di informazioni o di assistenza avvenga con la massima sollecitudine e affinché il richiedente venga tempestivamente informato nel caso di richiesta irregolare o infondata.

E' infine previsto che gli Stati membri e la Commissione adottino misure di accompagnamento volte a rendere accessibili le informazioni necessarie per i prestatori e i destinatari in altre lingue comunitarie.

Nel considerando 49 viene sottolineato che l'eventuale tassa riscossa dagli sportelli unici dovrebbe essere proporzionale al costo delle procedure e delle formalità espletate, senza pregiudizio della possibilità per gli Stati membri di affidare allo sportello unico la riscossione di altri contributi amministrativi, quali ad esempio quelli spettanti alle autorità di controllo.

Procedure per via elettronica

Sempre nella prospettiva della semplificazione amministrativa, gli Stati membri dovranno garantire, tramite gli sportelli unici e le autorità competenti, che le procedure e le formalità relative all'accesso a un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere facilmente espletate a distanza e attraverso mezzi elettronici (articolo 8).

L'obbligo di prevedere procedure *on line* non impedisce agli Stati membri di offrire strumenti alternativi per l'espletamento di dette formalità. Restano escluse dall'obbligo di prevedere modalità di adempimento *on line* quelle procedure o formalità che non possono essere completate a distanza, come l'esame dell'idoneità fisica del prestatore di servizi o del suo personale.

E' previsto che la Commissione, assistita da un comitato di rappresentanti degli Stati membri, definisca le modalità per rendere operative le procedure a distanza e per via elettronica, facilitando l'interoperabilità dei sistemi di informazione degli Stati membri.

5. Libertà di stabilimento

5.1. Introduzione

Il capo III della direttiva contiene disposizioni volte ad assicurare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi. Il capo è suddiviso in due sezioni, dedicate rispettivamente ai regimi autorizzatori e ai "requisiti vietati o soggetti a valutazione".

Come anticipato, il divieto delle restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro è sancito dall'articolo 43 del Trattato CE. Conformemente alla giurisprudenza comunitaria, la direttiva sancisce che la nozione di stabilimento implica "l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo 43 del Trattato a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi" (articolo 4, paragrafo 1, punto 5)³³.

Il considerando 37 contiene alcune precisazioni.

Anzitutto, si ha "stabilimento" anche nell'ipotesi della società costituita a tempo determinato³⁴, o che abbia in affitto un fabbricato o un impianto per lo svolgimento della sua attività, o che disponga di un'autorizzazione di durata limitata soltanto per particolari servizi. Viene espressamente escluso che possa essere considerato stabilimento una semplice casella postale.

Il luogo di stabilimento è quello da cui viene effettivamente prestato il servizio. Pertanto, nel caso in cui il prestatore abbia più luoghi di stabilimento occorre individuare quello da cui proviene la prestazione; nel caso in cui sia difficile determinare tale luogo, si presumerà che esso sia quello in cui il prestatore ha il centro delle sue attività per quello specifico servizio³⁵.

La libertà di stabilimento è riconosciuta sia nell'ipotesi di stabilimento "primario", ossia quando il cittadino di uno Stato membro intende stabilire la sua base professionale sul territorio di un altro Stato membro, sia nell'ipotesi di stabilimento "secondario", quando il prestatore stabilito in uno Stato membro (non necessariamente quello della sua nazionalità) intende creare un centro di attività secondario in un altro Stato membro. Per quel che riguarda lo stabilimento secondario la direttiva, codificando l'orientamento giurisprudenziale³⁶, afferma che esso non deve necessariamente assumere la forma di una filiale, succursale o rappresentanza, ma può consistere anche in un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente, ma autorizzata ad agire su base permanente per conto dell'impresa.

Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato, "la libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio". Per assicurare la libertà di stabilimento, quindi, occorre valutare sia i vincoli all'accesso all'attività, sia i vincoli all'esercizio della stessa. Riguardo alle condizioni di accesso, si tratta di esaminare i requisiti che una volta soddisfatti permettono l'ingresso nel mercato; rispetto

³³ Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 1991, causa C-221/89, *Factorame*, punto 20.

³⁴ La stessa precisazione si trova nel considerando 19 della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico.

³⁵ In senso conforme, cfr. il considerando 19 della direttiva 2000/31/CE.

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 4 dicembre 1986, causa C-205/84, *Commissione contro Germania*.

all'esercizio delle attività, vanno considerate le restrizioni che influenzano il modo di agire del prestatore di servizi³⁷.

La direttiva specifica che i requisiti posti dagli Stati membri possono assumere la forma di obblighi, divieti, condizioni o limiti, derivanti "dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri" o "dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica" (articolo 4, paragrafo 1, n. 7)³⁸.

La direttiva non si applica ai requisiti come "le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme", che non disciplinano o non incidono sull'attività di servizi, ma devono essere osservati dal prestatore alla stregua di qualsiasi privato (considerando 9).

L'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato CE sancisce che la libertà di stabilimento comporta l'accesso alle attività e il loro esercizio "alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini". In applicazione di tale disposizione, la giurisprudenza comunitaria ha anzitutto ritenuto incompatibili con il Trattato le disposizioni nazionali che hanno un effetto direttamente o indirettamente discriminatorio. Il considerando 65 della direttiva ribadisce che la libertà di stabilimento è fondata, in particolare, sul principio di non discriminazione; è vietata ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, nonché qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi, ma tali da portare di fatto allo stesso risultato.

Sono "direttamente discriminatorie" le disposizioni che prescrivono un trattamento diverso per il prestatore straniero rispetto a quello nazionale. Sono "indirettamente discriminatorie" le misure che formalmente si applicano a tutti i prestatori, ma in pratica riguardano soprattutto i cittadini di altri Stati membri, o possono essere soddisfatte più agevolmente dai cittadini nazionali, o rischiano di essere sfavorevoli in modo particolare per i cittadini di altri Stati membri. Non è necessario dimostrare che la misura si applica in concreto a una percentuale più elevata di soggetti di altri Stati membri, essendo sufficiente determinare che essa è in grado di produrre tale effetto³⁹.

³⁷ Per una ricognizione delle tipologie di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività di servizi, cfr. G. Bruzzone, *Restrizioni normative e amministrative alla concorrenza nei servizi privati: una prospettiva orizzontale*, Assonime, Note e Studi n. 70, 2006.

³⁸ Le norme stabilite nei contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti rilevanti ai sensi della direttiva. Questa esclusione è stata sollecitata facendo leva sul fatto che i contratti collettivi sono accordi di diritto privato e la direttiva non deve entrare in contrasto con il diritto del lavoro né con le disposizioni ad esso connesse. Cfr. emendamenti al Progetto di relazione di E. Gebhardt, numeri 615 e 616.

³⁹ Corte di giustizia, sentenza del 23 maggio 1996, causa C-237/94, *O'Flynn*, punti 18 e 21.

Tra i requisiti che la Corte di giustizia ha riconosciuto come indirettamente discriminatori ricordiamo quelli di residenza⁴⁰, lingua⁴¹, qualifiche⁴² e licenze⁴³.

Le restrizioni nazionali che possono risultare incompatibili con l'articolo 43 del Trattato non sono, tuttavia, solo quelle discriminatorie. Come chiarito dalla Corte di giustizia, "la libertà di stabilimento non é del tutto garantita dalla sola applicazione della norma del trattamento nazionale, giacché questa applicazione tiene fermi tutti gli ostacoli diversi da quelli risultanti dal mancato possesso della cittadinanza dello Stato membro ospitante"⁴⁴. Nel 1995, con la sentenza *Gebhard*⁴⁵, l'orientamento già consolidato in materia di libera circolazione delle merci in base al quale anche le misure nazionali non discriminatorie possono ostacolare l'esercizio delle libertà fondamentali⁴⁶ è stato espressamente affermato dalla Corte anche nel settore dei servizi⁴⁷. La Corte ha escluso la violazione solo quando gli effetti restrittivi che la misura potrebbe produrre sono troppo aleatori e troppo indiretti⁴⁸.

Fra i provvedimenti nazionali non discriminatori che possono ostacolare l'accesso al mercato rivestono particolare importanza quelli relativi alle qualifiche professionali. La legislazione comunitaria inizialmente si era orientata verso un approccio verticale di armonizzazione massima, settore per settore, volto ad ottenere un riconoscimento automatico delle qualifiche professionali⁴⁹. I negoziati di questo tipo, però, erano estremamente lunghi e il campo di applicazione delle direttive spesso limitato. Nella

⁴⁰ Corte di giustizia, sentenza del 7 maggio 1998, causa C-350/96, *Clean Car Autoservice*; sentenza del 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione contro Italia*; sentenza del 25 luglio 1991, causa C-288/89, *Gouda*.

⁴¹ Corte di giustizia, ordinanza del Presidente del 27 gennaio 1988, causa C-376/87, *Distrivet contro Consiglio*.

⁴² Corte di giustizia, sentenza del 7 maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou*.

⁴³ Corte di giustizia, sentenza del 19 gennaio 1988, causa C-292/86, *Gullung*.

⁴⁴ Corte di giustizia, sentenza del 07 febbraio 1979, causa C-136/78, *Auer*, punto 21.

⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard*.

⁴⁶ Corte di giustizia, sentenza dell'11 luglio 1974, causa C-8/74, *Dassonville*; sentenza del 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Cassis de Dijon*.

⁴⁷ Nella sentenza *Payroll* del 17 ottobre 2002 (causa C-79/01), la Corte ha osservato che devono essere considerate come restrizioni alla libertà di stabilimento "tutte le misure che vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio di tale libertà". Tali misure possono consistere ad esempio nell'approvazione, da parte di un'autorità (sentenza del 15 gennaio 2002, causa C-439/99, *Commissione vs Italia*), nella lingua (sentenza del 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Haim II*), e nel divieto di *partnership* multidisciplinari (sentenza del 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters* punto 22). Va osservato come non sia sempre agevole distinguere tra le misure "indirettamente discriminatorie" e quelle "non discriminatorie" capaci di ostacolare l'esercizio della libertà di stabilimento e come la stessa giurisprudenza non sia sempre coerente nella classificazione (ad esempio per il requisito della lingua).

⁴⁸ Corte di giustizia, sentenza del 20 giugno 1996, causa 418/93, *Semeraro Casa Uno*, punto 32.

⁴⁹ Ad esempio la direttiva 75/362/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico; direttiva 75/363/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico; direttiva 77/452/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere; direttiva 78/686/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista; direttiva 78/1026/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di veterinario.

sentenza *Vlassopoulou*⁵⁰, in particolare, la Corte ha affermato che lo Stato di destinazione deve procedere a un raffronto tra le competenze attestate dai diplomi conseguiti in un altro Stato membro e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali. Se le conoscenze e le qualifiche del diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto ad ammettere che questo diploma soddisfa le condizioni fissate da dette disposizioni. Se a seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale, lo Stato membro ospitante può pretendere che l'interessato integri le conoscenze e qualifiche mancanti. La Comunità ha quindi cominciato a privilegiare un approccio orizzontale, basato sul "principio del mutuo riconoscimento"⁵¹ e ad interpretare l'articolo 43 del Trattato nel senso che esso impone agli Stati membri e alle autorità nazionali obblighi positivi per assicurare la libertà di stabilimento, giungendo a emanare una serie di direttive orizzontali per i diplomi e le qualifiche professionali⁵². Tali direttive non garantiscono il riconoscimento automatico, ma regolano le condizioni e i requisiti che possono essere imposti da uno Stato membro per considerare equivalenti le qualifiche acquisite nello Stato membro di origine.

Le direttive settoriali e orizzontali sul riconoscimento delle qualifiche professionali sono state di recente riordinate nella direttiva 2005/36/CE. Il considerando 31 della direttiva servizi sottolinea che essa è coerente con la direttiva 2005/36/CE e non ne pregiudica l'applicazione: la direttiva servizi riguarda "questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali, quali l'assicurazione di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa"; in caso di contrasto, comunque, prevalgono le disposizioni della direttiva 2005/36/CE (cfr. articolo 3, paragrafo 1).

Giustificazioni

Le misure degli Stati membri che violano l'articolo 43 del Trattato possono, a certe condizioni, essere tollerate dal diritto comunitario. In particolare, le disposizioni direttamente discriminatorie possono essere ammesse quando ricorra una delle deroghe di cui all'articolo 46, paragrafo 1, del Trattato, ossia per ragioni di ordine pubblico⁵³, pubblica sicurezza⁵⁴ e sanità pubblica.

⁵⁰ Corte di giustizia, C-340/89, *Vlassopoulou*.

⁵¹ Corte di giustizia, C-120/78, *Cassis de Dijon*.

⁵² Direttiva 98/48/CE relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di insegnamento superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni; direttiva 92/51/CEE relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali che completa la direttiva 98/48/CE; direttiva 99/42/CE che istituisce un meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per le attività professionali disciplinate dalle direttive di liberalizzazione e dalle direttive recanti misure transitorie e che completa il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche.

⁵³ Per ordine pubblico si intende la protezione da una minaccia effettiva e sufficientemente grave contro uno degli interessi fondamentali della collettività, quali ad esempio la dignità umana, la tutela dei minori e così via. Cfr. C-355/98, *Commissione contro Belgio* punto 28.

⁵⁴ La pubblica sicurezza riguarda tutte le questioni legate all'incolumità pubblica.

Le disposizioni indirettamente discriminatorie e le disposizioni non discriminatorie che ostacolano la libertà di stabilimento possono essere ammesse qualora ricorra una delle predette deroghe, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, oppure qualora le restrizioni siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale; questi ultimi sono interessi nazionali che la Corte considera degni di tutela al punto da consentire una compressione delle libertà del Trattato. La Corte, e in teoria anche il giudice nazionale, dopo aver accertato che le disposizioni nazionali non sono discriminatorie e sono giustificate da un motivo imperativo di interesse generale, sono tenuti a verificare che esse siano idonee ad assicurare il raggiungimento dello scopo perseguito e che non esistano misure meno restrittive che consentono di ottenere lo stesso risultato⁵⁵.

La nozione di motivi di interesse generale è stata progressivamente elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e, come rilevato nel considerando 40 della direttiva, "potrebbe continuare a evolvere". La Corte ha sinora riconosciuto come degni di protezione numerosi interessi nazionali⁵⁶; sono stati espressamente esclusi "gli obiettivi di natura economica" e le "considerazioni di ordine amministrativo"⁵⁷.

L'articolo 4, paragrafo 1, n. 8, della direttiva servizi definisce i motivi imperativi di interesse generale come quelli "riconosciuti come tali dalla Corte di giustizia", richiamandone alcuni: l'ordine pubblico; la sicurezza pubblica; l'incolumità pubblica; la sanità pubblica; il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale; la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori; l'equità delle transazioni commerciali; la lotta alle frodi; la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano; la salute degli animali; la proprietà intellettuale; la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico; gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale.

⁵⁵ Corte di giustizia, C-55/94, *Gebhard*, punto 37, in base al quale "i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperativi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo".

⁵⁶ Tra questi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del Trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria. Cfr. considerando 40.

⁵⁷ Cfr. Corte di giustizia, causa C-352/85, *Bond van Adverteerders e altri*, sentenza del 5 giugno 1997, causa C-398/95, *SETTG*; causa C-205/84, *Commissione v Germania*, punto 54.

Pur disponibile a includere nella categoria dei motivi imperativi di interesse generale numerosi interessi nazionali, la Corte si è mostrata rigorosa nel verificare la proporzionalità delle misure adottate. Le disposizioni della direttiva servizi in genere richiedono espressamente agli Stati membri la verifica della proporzionalità delle misure restrittive. Alla luce della giurisprudenza comunitaria, anche nei pochi casi in cui manca un esplicito riferimento in tal senso (ad esempio l'articolo 5, paragrafo 3; l'articolo 14, paragrafo 5), il test di proporzionalità deve comunque essere applicato.

La direttiva fissa disposizioni specifiche relative al regime delle autorizzazioni (articoli da 9 a 13) e ai requisiti per l'accesso a un'attività e il suo esercizio (articoli 14 e 15). Queste disposizioni codificano alcuni principi fondamentali della giurisprudenza comunitaria, aumentando la chiarezza del quadro giuridico. Da un lato, viene esplicitamente imposto agli Stati membri di eliminare dai loro ordinamenti determinati requisiti, in modo che essi non siano più opponibili ai singoli; dall'altro la codificazione per fattispecie astratte dei principi giurisprudenziali facilita l'intervento del giudice nazionale e consente una più efficace gestione precontenziosa nel quadro delle procedure di infrazione.

5.2. Autorizzazioni

A partire dagli anni Novanta, la Corte di giustizia ha sottolineato che la compatibilità con il diritto comunitario dei regimi di autorizzazione è subordinata al rispetto di una serie di condizioni. Anzitutto, i regimi autorizzatori sono giustificati solo in presenza di interessi pubblici da salvaguardare e nella misura in cui tali interessi non siano già tutelati dalle norme previste nello Stato in cui il prestatore è stabilito. Le autorizzazioni devono essere non discriminatorie e necessarie per la tutela degli interessi da esse perseguiti⁵⁸. Affinché il regime autorizzatorio sia compatibile con il Trattato, è necessario che l'obiettivo della tutela di interessi pubblici non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare con un sistema di dichiarazioni a posteriori⁵⁹. I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo ai soggetti interessati; essi devono inoltre prevedere la tutela giurisdizionale in caso di diniego dell'autorizzazione⁶⁰. Infine, la procedura di autorizzazione deve essere facilmente espletabile e non deve comportare oneri eccessivi⁶¹. Nel caso delle attività professionali, se i requisiti di accesso sono soddisfatti, subordinare la prestazione di un servizio a una procedura di autorizzazione è incompatibile con il diritto comunitario; le richieste di iscrizione a registri nazionali, anche se giustificate, non devono determinare spese amministrative ulteriori né l'obbligo di versare specifici contributi⁶².

⁵⁸ Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 1991, causa C-180/89, *Guide turistiche*.

⁵⁹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, *Sanz de Lera*, punti 23-28; sentenza del 1° giugno 1999, causa C-302/97, *Konle*, punto 44; sentenza del 20 febbraio 2001, causa C-205/99, *Analir et al.*, punto 35.

⁶⁰ C-205/99, *Analir*, punto 28.

⁶¹ Corte di Giustizia, sentenza del 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*.

⁶² Corte di Giustizia, sentenza del 3 ottobre 2000, causa C-58/98, *Corsten*.

La direttiva servizi riprende tutti questi principi e predispone un quadro normativo dettagliato che disciplina le modalità in base a cui gli Stati membri possono subordinare l'accesso a un'attività di servizio e il suo esercizio a una procedura di autorizzazione. Ai fini dell'applicazione della direttiva, per regime di autorizzazione si intende qualsiasi procedura che obbliga un soggetto a rivolgersi a un'autorità competente allo scopo di ottenere un documento formale o una decisione implicita relativa all'accesso a un'attività di servizio o al suo esercizio (articolo 4, paragrafo 1, n. 6).

La direttiva sancisce che i regimi di autorizzazione sono ammissibili soltanto se sono non discriminatori nei confronti del prestatore, necessari per la tutela di un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito, in particolare "in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia" (articolo 9, paragrafo 1)⁶³. Entro il 28 dicembre 2009, ossia la data entro la quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva, ciascuno Stato dovrà presentare alla Commissione una relazione contenente le informazioni sui regimi di autorizzazione in esso esistenti, motivandone la conformità rispetto all'articolo 9, paragrafo 1. L'obbligo di relazione riguarda solo l'esistenza dei regimi di autorizzazione, e non anche i criteri e le condizioni di rilascio dell'autorizzazione stessa⁶⁴. Le relazioni saranno trasmesse dalla Commissione agli altri Stati membri per un processo di valutazione reciproca (articolo 39). Tale processo dovrebbe favorire l'identificazione delle tipologie di attività per le quali i regimi di autorizzazione dovrebbero essere eliminati.

L'articolo 10 della direttiva disciplina le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni. I criteri di autorizzazione devono essere tali da impedire una valutazione arbitraria da parte delle autorità competenti. In particolare, tali criteri devono essere non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici in anticipo, nonché trasparenti ed accessibili.

Inoltre, essi non devono costituire una duplicazione di requisiti e controlli ai quali il prestatore è già sottoposto in un altro Stato membro. L'obbligo di non duplicazione non impedisce agli Stati membri di applicare le proprie condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, né impone di applicare le condizioni vigenti in uno Stato membro diverso. Tale norma comporta solamente che, al momento di verificare il soddisfacimento delle condizioni di concessione dell'autorizzazione, l'autorità competente valuti se tali condizioni sono equivalenti o sostanzialmente comparabili a quelle cui il prestatore è già sottoposto, nello stesso Stato o in un altro Stato membro. Questa attività di verifica dei requisiti comporta una cooperazione informativa tra gli

⁶³ Considerando 54.

⁶⁴ Considerando 58.

Stati membri. A tal fine, è previsto che l'autorità competente riceva assistenza, oltre che dal prestatore, anche dai punti di contatto istituiti, in ogni Stato membro, ai sensi dell'articolo 28 della direttiva.

L'autorizzazione deve permettere al prestatore di accedere all'attività o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, a meno che la necessità di un'autorizzazione specifica o di un limite territoriale sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, quale ad esempio la protezione dell'ambiente.

L'autorizzazione deve essere concessa tempestivamente, non appena da un adeguato esame risulti che le condizioni richieste sono soddisfatte. Ogni decisione dell'autorità competente relativa al diniego o al ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata e impugnabile innanzi a un giudice.

Le autorizzazioni devono avere durata illimitata salvo eccezioni strettamente giustificate (articolo 11). Gli Stati membri conservano tuttavia la facoltà di revocare le autorizzazioni qualora le condizioni di autorizzazione non siano più soddisfatte. Il prestatore è tenuto a comunicare allo sportello unico eventuali cambiamenti che comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione.

Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato per la scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati sono tenuti a subordinare la concessione dell'autorizzazione a una procedura di selezione tra più candidati, basata su criteri trasparenti e imparziali e accompagnata da un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. L'autorizzazione così rilasciata non dovrà avere una durata eccessiva, oltre quanto necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti. Essa non dovrà essere automaticamente rinnovabile, né accordare vantaggi al prestatore uscente o a persone ad esso collegate⁶⁵.

La direttiva fissa requisiti minimi che devono essere rispettati a livello procedurale (articolo 13). Le regole procedurali devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire che la domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità; esse non devono essere dissuasive e non devono complicare o ritardare indebitamente l'accesso all'attività; gli oneri a carico del richiedente per l'espletamento delle procedure devono essere ragionevoli e non devono eccedere i costi delle procedure stesse, ai quali vanno commisurati.

Agli interessati deve essere garantito che la loro domanda sarà trattata con la massima sollecitudine, entro un termine ragionevole, predeterminato e reso pubblico. Per casi

⁶⁵ Considerando 62, dove è anche specificato che questa disposizione di per sé non preclude agli Stati membri di limitare il numero di autorizzazioni per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche; tali autorizzazioni devono comunque ottemperare alle altre disposizioni della direttiva servizi relative ai regimi di autorizzazione.

particolarmente complessi, l'autorità competente può prorogare una sola volta tale termine, dandone adeguata motivazione e notifica agli interessati.

In mancanza di una risposta entro il termine fissato, l'autorizzazione deve essere considerata come concessa (silenzio assenso), anche se è possibile prevedere un regime diverso in presenza di un motivo imperativo di interesse generale, "incluso un interesse legittimo di terzi".

L'obiettivo perseguito dalla direttiva, nel prevedere il silenzio assenso come regime generale, è quello di garantire ai prestatori dei servizi una maggiore certezza giuridica. L'assenza di una risposta da parte delle autorità competenti a concedere l'autorizzazione, infatti, rappresenta un frequente ostacolo alla libertà di stabilimento e spesso è difficile per il richiedente stabilire quali siano le conseguenze giuridiche di un silenzio da parte delle autorità.

A ogni domanda di autorizzazione deve corrispondere una ricevuta di ritorno, la quale dovrà contenere, oltre il termine entro il quale l'autorità dovrà esprimersi e la menzione del tacito assenso, l'indicazione dei mezzi di ricorso giurisdizionale previsti in caso di un'eventuale risposta negativa. Ad ogni modo, il richiedente deve essere tempestivamente informato nel caso in cui la sua domanda sia respinta in quanto non rispetta le procedure o le formalità necessarie.

Le disposizioni della direttiva servizi in materia di autorizzazioni non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione disciplinati, direttamente o indirettamente, da altri strumenti comunitari⁶⁶. È opportuno sottolineare che le disposizioni relative alle autorizzazioni sono inserite nel capitolo dedicato alla libertà di stabilimento. Nel caso della libera prestazione di servizi, l'articolo 16, paragrafo 2, lettera b, stabilisce che in generale la libera circolazione dei servizi non può essere subordinata all'obbligo di ottenere un'autorizzazione.

5.3. Requisiti vietati o soggetti a valutazione

Nella relazione sullo stato del mercato interno dei servizi del 2002, la Commissione europea aveva individuato numerosi obblighi, divieti, condizioni o limiti, stabiliti dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri, o derivanti dalla giurisprudenza o dalle prassi amministrative, o da regole degli organismi professionali, che hanno l'effetto di ostacolare lo stabilimento dei prestatori di servizi in altri Stati membri.

La direttiva servizi suddivide tali ostacoli nelle due categorie, rispettivamente, dei "requisiti vietati" e dei "requisiti da valutare".

⁶⁶ Le disposizioni della direttiva servizi non consentono, in particolare, di legittimare regimi autorizzatori già vietati da altri atti comunitari quali la direttiva 1999/93/CE relativa a un quadro comunitario per le firme elettroniche o la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico.

Nella prima categoria, disciplinata dall'articolo 14, sono incluse alcune tipiche restrizioni all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizio derivanti dalla regolazione, delle quali, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, è presunta l'incompatibilità con il diritto comunitario, in ragione del carattere discriminatorio o del mancato rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità. La direttiva ribadisce che tali prescrizioni sono sempre proibite. Tale divieto implica che, durante il periodo di recepimento, ogni Stato membro dovrà esaminare se, all'interno del proprio ordinamento, sono imposti i requisiti elencati nell'articolo 14 e, in caso affermativo, eliminarli.

Anzitutto, gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio a requisiti discriminatori, fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per le società, sull'ubicazione della sede legale. Ad esempio, non può essere richiesta la cittadinanza dello Stato membro o la residenza nel territorio dello Stato membro al prestatore del servizio, al suo personale o agli azionisti.

Gli Stati non possono vietare al prestatore di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritto in registri o albi professionali in altri Stati membri, né limitare la libertà di scegliere se stabilirsi a titolo principale o secondario nel territorio dello Stato e decidere se stabilirsi in forma di rappresentanza, succursale o filiale.

E' sempre vietata la previsione di condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore è già stabilito, con l'unica eccezione di quanto già previsto dagli atti comunitari in materia di energia.

Inoltre, gli Stati non possono: vincolare l'ottenimento di un'autorizzazione alla dimostrazione di un bisogno economico o di una domanda da parte del mercato; coinvolgere gli operatori concorrenti nel processo di rilascio di un'autorizzazione a entrare sul mercato (è prevista un'eccezione per gli organismi o ordini e associazioni professionali); imporre l'obbligo di presentare una garanzia finanziaria o sottoscrivere un'assicurazione presso un organismo stabilito sul proprio territorio; richiedere l'iscrizione per un determinato periodo nei registri dello Stato in questione o l'esercizio per un dato periodo dell'attività sul suo territorio.

La categoria dei requisiti da valutare, disciplinata dall'articolo 15, comprende le restrizioni che, per le loro caratteristiche, possono sensibilmente restringere o ostacolare la libertà di stabilimento ma tuttavia possono essere giustificate in funzione di determinate circostanze. Per questa categoria di restrizioni la direttiva richiede agli Stati membri di valutare se siano soddisfatti i requisiti di non discriminazione, necessità rispetto a un motivo imperativo di interesse generale e proporzionalità. Qualora tali condizioni non siano rispettate, gli Stati membri devono eliminare le restrizioni o adattarle per renderle conformi ai criteri stabiliti.

I requisiti da valutare ai sensi dell'articolo 15 comprendono:

- a) le restrizioni quantitative o territoriali, ad esempio sotto forma di restrizioni fissate in funzione della popolazione o della distanza geografica minima tra prestatori;
- b) i vincoli che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico (ad esempio una particolare forma societaria);
- c) gli obblighi relativi alla detenzione del capitale della società;
- d) le previsioni che riservano la prestazione di un certo servizio a determinati operatori (eccetto quelle previste, a motivo della natura specifica dell'attività, dalla direttiva 2005/36/CE sulle qualifiche professionali o da altri atti comunitari);
- e) il divieto di avere più stabilimenti nello stesso territorio nazionale;
- f) i requisiti che impongono un numero minimo di dipendenti;
- g) la fissazione da parte delle autorità competenti di tariffe minime o massime;
- h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

Entro il 28 dicembre 2009 ogni Stato membro è tenuto a presentare una relazione alla Commissione contenente le informazioni relative alle restrizioni rientranti nell'elenco di cui all'articolo 15 che intende mantenere, illustrandone la compatibilità con le regole comunitarie. Nella relazione gli Stati dovranno indicare anche le restrizioni che, risultando non giustificabili in base ai principi comunitari, sono state abolite o modificate. Come nel caso delle autorizzazioni, queste relazioni verranno trasmesse a tutti gli Stati membri e saranno oggetto di valutazione reciproca.

Nella versione definitiva della direttiva è stato inserito nell'articolo 15 un paragrafo 4 volto a specificare che le disposizioni dei primi tre paragrafi riguardo alla valutazione dei requisiti si applicano ai servizi d'interesse economico generale solo nella misura in cui ciò non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata⁶⁷. Gli Stati membri restano liberi di fissare, nella loro legislazione, un elevato livello di tutela dell'interesse generale⁶⁸.

Dall'entrata in vigore della direttiva, gli Stati membri possono introdurre nuove disposizioni rientranti nella lista dei requisiti da valutare purché siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità⁶⁹. Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione europea tali requisiti specificandone le motivazioni. Le nuove disposizioni legislative verranno poi trasmesse agli altri Stati membri e, entro tre mesi dalla notifica, verranno esaminate dalla Commissione. Qualora le restrizioni risultino incompatibili con il diritto comunitario, la Commissione

⁶⁷ Ciò è in linea con quanto disposto dall'articolo 86 del Trattato che prevede l'applicazione delle regole comunitarie e della libera circolazione nei confronti delle imprese che sono state incaricate della fornitura di uno specifico servizio d'interesse economico pubblico "nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento" ... della specifica missione loro affidata".

⁶⁸ Considerando 72.

⁶⁹ Cfr. articolo 15 paragrafi 6 e 7.

può richiedere allo Stato membro, tramite una decisione⁷⁰, di non procedere all'adozione della misura o, nel caso in cui questa sia già avvenuta, di rimuovere il provvedimento.

Il Parlamento europeo aveva proposto di escludere i servizi di interesse economico dall'applicazione dell'articolo 15 e di eliminare l'obbligo di notifica delle nuove disposizioni legislative, ma tale modifica, che avrebbe fortemente depotenziato il processo di valutazione, non è stata accettata.

Il sistema di notifica delle misure nazionali restrittive della libera circolazione non è nuovo nel diritto comunitario. Nel 1984 è stato introdotto un sistema di controllo preliminare delle regole tecniche relative ai prodotti agricoli e industriali adottate dagli Stati membri⁷¹. Successivamente, il sistema è stato esteso alle regole relative ai servizi della società dell'informazione con l'approvazione della direttiva 98/48/CE⁷². Come nella direttiva servizi, la disciplina è incentrata sull'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione tutti i progetti di nuove regole tecniche relativi ai prodotti ovvero le regole relative ai servizi dell'informazione, la cui osservanza sia obbligatoria ai fini della commercializzazione o utilizzazione di un prodotto o per la prestazione di servizi o lo stabilimento di un fornitore di servizi. La Commissione provvede a sua volta a comunicare agli altri Stati membri il progetto di regola tecnica che le è stato notificato. Se la misura notificata presenta aspetti che possono eventualmente creare ostacoli agli scambi o alla libera circolazione dei servizi o alla libertà di stabilimento, la Commissione ne discute con lo Stato interessato e può predisporre un parere circostanziato, avviando una procedura di infrazione. La direttiva servizi precisa che le notifiche di progetti di regole tecniche nazionali relative ai prodotti o ai servizi della società dell'informazione inviate a norma della direttiva 98/34/CE soddisfano gli obblighi di notifica previsti dall'articolo 15.

In sintesi, il regime dei requisiti vietati o soggetti a valutazione incorpora principi generali già affermati nelle sentenze della Corte di giustizia. La novità è costituita dalla realizzazione di un sistema uniforme di verifica della compatibilità delle restrizioni normative e amministrative con il diritto comunitario, anche per i servizi che non saranno oggetto di specifiche direttive. Gli obblighi di notifica e il vaglio da parte degli altri Stati membri dovrebbero rendere più difficile l'adozione e il mantenimento di restrizioni ingiustificate. Particolarmente incisivo ed innovativo è il potere della Commissione di adottare una decisione per interdire allo Stato membro di prendere una nuova misura di regolazione o per obbligarlo a ritirarla.

⁷⁰ La Commissione europea è legittimata ad adottare delle decisioni sulla base dell'articolo 249 del Trattato CE. La decisione è un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati, in questo caso lo Stato membro.

⁷¹ Attualmente è disciplinato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/34/CE.

⁷² Per servizi della società dell'informazione si intendono i servizi prestati normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario.

6. Libera circolazione dei servizi

6.1. Rapporto tra libera circolazione dei servizi e libertà di stabilimento

La libera circolazione dei servizi é la libertà del prestatore stabilito in uno Stato membro di prestare la sua attività, a titolo temporaneo in altro Stato membro. La Corte di giustizia ha riconosciuto che la libera circolazione dei servizi può realizzarsi attraverso: i) lo spostamento del prestatore; ii) lo spostamento del destinatario⁷³; iii) lo spostamento del prestatore e del destinatario verso lo Stato membro in cui deve essere effettuata la prestazione⁷⁴; oppure, iv) la prestazione a distanza⁷⁵.

In alcune circostanze può essere dubbio se una fattispecie rientri nell'esercizio della libertà di stabilimento o nella prestazione di servizi. La caratteristica discriminante è il carattere temporaneo della prestazione dei servizi, che in base alla giurisprudenza comunitaria deve essere valutato "tenendo conto della durata, della frequenza, della periodicità e della continuità della prestazione stessa"⁷⁶. La temporaneità non esclude che il prestatore possa dotarsi di un'infrastruttura laddove questa sia necessaria per l'esecuzione della prestazione⁷⁷.

Stabilire se una data situazione sia regolata dalle disposizioni della libertà di stabilimento o da quelle della libera prestazione dei servizi è importante, perché i requisiti per l'esercizio dell'una e dell'altra sono diversi. La Corte, infatti, ha stabilito che uno Stato membro non può subordinare la realizzazione di una prestazione di servizi sul suo territorio all'osservanza di tutte le condizioni richieste per lo stabilimento, perché ciò priverebbe di effetto utile le disposizioni sulla libera prestazione dei servizi⁷⁸. Inoltre, per quel che riguarda il carattere temporaneo della prestazione, la Corte ha precisato che gli articoli 49 e 50 del Trattato non implicano che tutte le disposizioni nazionali che si applicano ai cittadini di un certo Stato membro, e che si riferiscono normalmente a un'attività permanente, debbano essere integralmente applicate alle attività temporanee esercitate da chi é stabilito in un altro Stato membro⁷⁹.

La Corte ha anche affermato che non si possono invocare le regole relative alla libera circolazione dei servizi per sottrarsi alle regole che sarebbero applicabili in caso di stabilimento. Pertanto nell'ipotesi in cui l'operatore, attraverso la libera prestazione dei servizi, dirige le sue attività interamente o principalmente verso il territorio di un altro Stato membro al fine di sottrarsi alle disposizioni sullo stabilimento imposte da

⁷³ Corte di giustizia, sentenza del 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 et 26/83, *Luisi e Carbone*, punto 10.

⁷⁴ Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 1991, causa C-154/89 *Commissione contro Francia*.

⁷⁵ Corte di giustizia, C-384/93, *Alpine investments*; Corte di giustizia, C-352/85, *Bond*.

⁷⁶ Corte di giustizia, C-55/94, *Gebhard*, punto 27.

⁷⁷ Considerando 77.

⁷⁸ Corte di giustizia, C- 180/89, *Commissione contro Italia*, punto 15; sentenza del 25 luglio 1981, causa C-76/90, *Saeger vs Dennemeyer*, punto 13 C- 76/90. (vedi comunicazione del 1993, pagina 3).

⁷⁹ Corte di giustizia, sentenza del 10 luglio 1991, causa C- 294/89, *Commissione contro Francia*, punto 26.

quest'ultimo, il controllo delle sue attività avverrà sulla base delle disposizioni del diritto di stabilimento e non su quelle della libera prestazione dei servizi⁸⁰.

Più in generale, il considerando 79 della direttiva ricorda come la Corte di giustizia abbia costantemente ritenuto che uno Stato membro ha il diritto di adottare misure volte ad impedire ai prestatori di servizi di trarre abusivamente profitto dai principi del mercato interno; gli abusi vanno accertati caso per caso.

6.2. Le disposizioni del Trattato e la giurisprudenza comunitaria

La libera prestazione dei servizi é regolata dagli articoli da 49 a 55 del Trattato CE. In particolare, l'articolo 49, paragrafo 1, stabilisce che sono vietate le restrizioni alla libera prestazione dei servizi del prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova il destinatario della prestazione. L'articolo 50, paragrafo 2, afferma che il prestatore stabilito in uno Stato membro può esercitare a titolo temporaneo la sua attività nello Stato membro in cui é fornita la prestazione, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini.

La Corte di giustizia ha anzitutto interpretato questi articoli come divieto delle misure direttamente o indirettamente discriminatorie, basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza e/o sul luogo di stabilimento⁸¹. In secondo luogo la Corte ha riconosciuto che anche le misure non discriminatorie possono violare l'articolo 49 del Trattato allorché siano tali "da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi"⁸². Possono rientrare in questa categoria le misure che interferiscono con la capacità del prestatore di fornire la prestazione⁸³, ovvero la rendono più onerosa⁸⁴, la scoraggiano⁸⁵ o impediscono ai potenziali clienti di ricorrere alle prestazioni di loro scelta⁸⁶.

Nella comunicazione interpretativa del 1993 sulla libera circolazione dei servizi, la Commissione ha constatato che le pronunce giurisprudenziali della Corte sanciscono l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alla libera prestazione dei servizi⁸⁷. Uno Stato membro non può opporsi alla libera prestazione sul suo territorio di

⁸⁰ Corte di giustizia, sentenza del 3 dicembre 1974, causa C-33/74, *Can Binsbergen*, punto 13; C-205/84, *Commissione contro Germania*, punto 22; sentenza del 3 febbraio 1993, causa C-148/91, *Veronica*, sentenza del 5 ottobre 1994, causa C-23/93, *TV10*. In senso contrario, cfr. sentenza del 5 giugno 1997, causa C-56/96, *VT4*, punto 22.

⁸¹ Corte di giustizia, sentenza del 14 novembre 1995, causa C-484/93, *Svensson e Gustavsson*.

⁸² Corte di giustizia, C-76/90, *Sagér*, punto 13; sentenza del 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler*, C-384/93, *Alpine Investment*, sentenza del 23 novembre 1999, causa C-369/96, *Arblade*, punto 33.

⁸³ Corte di giustizia, sentenza del 27 marzo 1990, causa C-113/89, *Rush Portuguesa*.

⁸⁴ Corte di giustizia, C-205/84, *Commissione contro Germania*, punto 28.

⁸⁵ Corte di giustizia, sentenza del 28 gennaio 1992, causa C-204/90, *Bachmann*; sentenza del 28 gennaio 1992, causa C-300/90, *Commissione contro Belgio*.

⁸⁶ Corte di giustizia, C-180/89, *Guide turistiche*.

⁸⁷ Il principio del mutuo riconoscimento é riconosciuto dalla Corte di giustizia nella causa C-120/78, *Cassis de Dijon*, in materia di circolazione delle merci. In base a tale principio, uno Stato membro non può vietare la vendita sul proprio territorio di un prodotto legalmente fabbricato in un altro Stato membro, nemmeno

un servizio legalmente fornito sul territorio dello Stato membro di stabilimento per il fatto che le condizioni da questo imposte sono diverse dalle sue.

In base alla giurisprudenza comunitaria talune restrizioni possono, a certe condizioni, essere compatibili con l'articolo 49 del Trattato. Come nel caso della libertà di stabilimento, le misure direttamente discriminatorie possono essere giustificate dalle deroghe espresse dell'articolo 46 del Trattato, cioè da ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica; le misure indirettamente discriminatorie e quelle non discriminatorie che ostacolano le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, invece, possono essere giustificate sia dalle deroghe espresse dell'articolo 46 del Trattato, sia dai motivi imperativi di interesse generale⁸⁸.

Per essere compatibili con l'articolo 49 del Trattato, le misure nazionali devono essere necessarie e proporzionate. La valutazione della necessità e della proporzionalità di un requisito comporta anche la verifica che il prestatore non sia sottoposto a un requisito equivalente nello Stato di stabilimento⁸⁹; lo Stato di destinazione deve avere preso in considerazione i controlli e le verifiche effettuate dal primo⁹⁰.

6.3. La proposta originaria della Commissione: il principio del paese di origine

Rispetto all'interpretazione giurisprudenziale degli articoli 49 e 50 del Trattato, l'articolo 16 della direttiva, nella proposta originaria della Commissione, era nettamente innovativo⁹¹. Tale articolo sanciva il cosiddetto "principio del paese di origine", in base al quale il prestatore di servizi stabilito in uno Stato membro ha l'obbligo di conformarsi esclusivamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro di stabilimento.

Tale principio si basa sull'assoluta e reciproca fiducia tra ordinamenti nazionali. La novità rispetto al principio del mutuo riconoscimento non risiede nell'assoggettare il prestatore alla legislazione dello Stato in cui è stabilito, prescrizione che sostanzialmente si ritrova anche nel principio del mutuo riconoscimento, quanto nell'escludere o ridimensionare fortemente il potere di scrutinio da parte dello Stato di destinazione⁹². Il principio del paese di origine si ritrova già in alcuni atti comunitari, tra

qualora le prescrizioni tecniche o qualitative differiscano da quelle imposte ai suoi prodotti nazionali. Le possibili restrizioni sono ammesse quando esse siano giustificate da motivi imperativi d'interesse generale e siano proporzionate.

⁸⁸ Sui motivi imperativi di interesse generale, si rinvia al precedente paragrafo 5.1.

⁸⁹ Corte di giustizia, C-294/89, *Commissione contro Francia*, punto 26.

⁹⁰ Corte di giustizia, C-205/84, *Commissione contro Germania*, punto 47.

⁹¹ Cfr. l'articolo 16 della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, COM (2004)2 def.

⁹² Cfr. F. Peirce e A. Sajja, *L'Italia nel mercato interno: applicare le regole*, Assonime Note e studi n. 72 del 2006, pag. 6.

cui in particolare la direttiva sul commercio elettronico⁹³ e la direttiva “TV senza frontiere”⁹⁴.

L’articolo 16 della proposta originaria della Commissione, pur prevedendo una serie di deroghe⁹⁵, introduceva il principio del paese di origine come regola generale, eliminando la possibilità dello Stato membro di destinazione di applicare al prestatore straniero le proprie misure nazionali, ancorché non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale, necessarie e proporzionate.

La proposta, tuttavia, prevedeva che i contratti conclusi con i consumatori fossero oggetto di una deroga transitoria fino a quando le disposizioni in materia di contratti non fossero state completamente armonizzate.

Era anche espressamente previsto che al caso di distacco dei lavoratori avrebbe continuato ad applicarsi la direttiva 96/71/CE. Tale direttiva garantisce al lavoratore distaccato l’applicazione delle disposizioni dello Stato di destinazione per quel che riguarda: a) i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo; b) la durata minima delle ferie annuali retribuite; c) le tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; d) le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo; e) la sicurezza, la salute e l’igiene sul lavoro; f) i provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani; g) la parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Allo stesso tempo, nel tentativo di rimediare alle difficoltà incontrate dai prestatori stranieri nell’utilizzare il proprio personale in un altro Stato membro (oneri amministrativi, controlli, ritardi)⁹⁶, la proposta precludeva allo Stato del distacco la possibilità di imporre determinati obblighi. Secondo alcuni, tale limitazione avrebbe privato lo Stato di destinazione degli strumenti necessari per verificare l’effettiva applicazione della direttiva 96/71/CEE.

⁹³ Direttiva 2000/31/CE.

⁹⁴ Direttiva 97/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive.

⁹⁵ Erano previste deroghe generali, transitorie e per casi individuali. Le deroghe generali includevano: deroghe “settoriali”; una deroga per i servizi oggetto di divieto totale in uno Stato membro per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o salute pubblica; e una deroga per i requisiti specifici connessi alle caratteristiche del luogo di prestazione giustificati dall’ordine pubblico, dalla pubblica sicurezza o dalla protezione della salute pubblica e dell’ambiente.

⁹⁶ Cfr. Commissione europea, Relazione sullo stato del mercato interno dei servizi, COM(2002) 441, pag. 22.

6.4. Il testo adottato

La versione definitiva della norma ha abbandonato il principio del paese di origine, ma ha formalizzato l'obbligo di assicurare il mutuo riconoscimento delle norme, stabilendo che "gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti. Lo Stato in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio" (articolo 16, paragrafo 1, primo e secondo capoverso).

Le restrizioni della libera circolazione sono ammesse solo se sono soddisfatti i principi di non discriminazione, necessità per "ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente" e proporzionalità (articolo 16, paragrafo 1, terzo capoverso).

Va sottolineato che l'articolo 16 della direttiva adottata si discosta dai precedenti della Corte di giustizia in materia di libera circolazione dei servizi. La novità, rispetto all'interpretazione giurisprudenziale degli articoli 49 e 50 del Trattato, consiste nel ridurre il novero delle giustificazioni che possono essere addotte dallo Stato di destinazione per imporre al prestatore di un altro Stato membro restrizioni non discriminatorie e proporzionate: mentre la giurisprudenza comunitaria ammetteva il richiamo a ogni motivo imperativo di interesse generale riconosciuto come tale dalla Corte, l'articolo 16 limita le possibilità di giustificazione ai soli motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente.

Il legislatore ha evitato di indicare nell'articolo 16 quale debba essere la legislazione applicabile al prestatore transfrontaliero. Tuttavia, il considerando 83 afferma che certe deroghe all'applicazione dell'articolo 16 sono giustificate per tener conto di "talune norme comunitarie relative ai servizi che prevedono che un prestatore sia soggetto a una legislazione diversa da quella dello Stato di stabilimento", ammettendo quindi che la legislazione applicabile al prestatore transfrontaliero sia quella del paese di origine.

Ci si può chiedere quale sia il rapporto tra l'articolo 16 della direttiva e l'articolo 46 del Trattato, laddove questo prevede la possibilità per gli Stati membri di applicare un regime particolare (discriminatorio) ai prestatori stranieri per ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. La direttiva, infatti, chiarisce "in che misura possono essere imposti gli obblighi previsti dalla legislazione dello Stato in cui viene prestato il servizio"(considerando 78) ed in effetti, stando al tenore letterale dell'articolo 16, paragrafo 1, terzo capoverso, l'intervento degli Stati membri dovrebbe limitarsi ai soli requisiti "non discriminatori".

Al riguardo, ai sensi dell'articolo 46 l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri, e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di

sanità pubblica, è lasciata impregiudicata dalle “prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime”. Il testo dell’articolo 46 del Trattato sembra quindi consentire agli Stati membri, alle condizioni in esso previste, di applicare disposizioni discriminatorie anche in presenza di una legislazione comunitaria specifica.

Fissati i criteri generali di valutazione della compatibilità delle restrizioni alla libera circolazione dei servizi, l’articolo 16 identifica alcune restrizioni che gli Stati membri non possono comunque imporre al prestatore di un altro Stato membro e che devono essere immediatamente eliminate dagli ordinamenti nazionali. L’individuazione di tali restrizioni è tratta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

In particolare, è sancito che uno Stato membro non può imporre al prestatore straniero l’obbligo di essere stabilito sul suo territorio⁹⁷: tale obbligo costituisce la negazione stessa della libera prestazione dei servizi, che attribuisce ad un operatore la facoltà di esercitare le proprie attività in uno Stato diverso da quello dello stabilimento.

E’ vietato anche imporre al prestatore straniero l’obbligo di ottenere un’autorizzazione sul territorio dello Stato di destinazione⁹⁸, compresa l’iscrizione in un registro⁹⁹ o un ordine professionale¹⁰⁰. Tali obblighi hanno notevoli effetti restrittivi, perché spesso comportano oneri amministrativi e costi rilevanti e sono accompagnati da sanzioni anche severe¹⁰¹.

Gli Stati membri non possono vietare al prestatore straniero di dotarsi di una determinata infrastruttura, incluso un ufficio o uno studio, qualora ciò sia necessario per l’esecuzione della prestazione¹⁰². Essi, inoltre, non possono richiedere l’applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente¹⁰³, né possono obbligare il prestatore straniero ad essere in possesso di un documento di identità specifico, rilasciato dalle sue autorità competenti¹⁰⁴.

Gli Stati membri non possono altresì imporre requisiti, esclusi quelli in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro, relativi all’uso di attrezzature e di materiali che

⁹⁷ Corte di giustizia, C-355/98, *Commissione contro Belgio*, punto 27; C-33/74, *Van binsbergen*.

⁹⁸ Corte di giustizia, sentenza del 28 aprile 1998, causa C-158/96, *Kohll*, punto 34; sentenza del 9 luglio 1997, causa C-222/95, *Parodi*, punto 31; sentenza del 9 agosto 1994, causa C-43/93, *Vander Elst*, punto 12; sentenza del 22 marzo 1994, causa C-375/92, *Commissione contro Spagna*, punto 12; C- 76/90, *Sager*, punto 14.

⁹⁹ Corte di giustizia, C-58/98, *Corsten*, punto 34.

¹⁰⁰ Corte di giustizia, sentenza del 30 aprile 1986, C-96/85, *Commissione contro Francia*, punto 14.

¹⁰¹ Commissione europea, Relazione sullo stato del mercato interno dei servizi, COM(2002)441, pag. 31.

¹⁰² Corte di giustizia, C-55/94, *Gebhard*; sentenza del 14 gennaio 1988, causa C-63/86, *Commissione contro Italia*; sentenza del 21 marzo 2002, causa C-298/99, *Commissione contro Italia*; sentenza dell’11 dicembre 2003, causa C-215/01, *Schnitzer*, punti 28-30.

¹⁰³ Corte di giustizia, C 398/95, *SETTG*, punto 19.

¹⁰⁴ Corte di giustizia, C-355/98, *Commissione contro Belgio*, punti 38 e 39.

costituiscono parte integrante della prestazione del servizio e che avrebbero l'effetto di rendere impossibile la prestazione del servizio o che comporterebbero costi aggiuntivi. La nozione di attrezzatura non copre gli oggetti materiali che sono forniti dal prestatore al cliente o che diventano parte integrante di un oggetto materiale alla fine di un servizio (ad esempio, materiali edilizi o pezzi di ricambio) o che sono consumati o abbandonati in loco nel corso delle prestazioni (carburanti, esplosivi, fuochi d'artificio, pesticidi, veleni, medicinali).

Sono vietate anche tutte le restrizioni che incidono sui destinatari dei servizi; l'articolo 16 richiama, a questo riguardo, il contenuto del successivo articolo 19.

Il paragrafo 3 dell'articolo 16 contiene specifiche disposizioni in materia di diritto del lavoro. Esso prevede che gli Stati membri possano applicare, conformemente al diritto comunitario, le proprie norme in materia di condizioni di occupazione, comprese le norme contenute negli accordi collettivi. Il considerando 82 specifica che tali norme possono derivare da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, devono essere "non discriminatorie", giustificate da ragioni attinenti alla tutela dei lavoratori, necessarie e proporzionate.

Entro il 28 dicembre 2011 la Commissione, previa consultazione degli Stati membri e delle parti sociali a livello comunitario, è tenuta a trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione dell'articolo 16, nella quale sarà esaminata la necessità di proporre misure di armonizzazione per le attività di servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

6.5. Deroche all'applicazione dell'articolo 16

L'articolo 17 della direttiva prevede alcune deroghe all'applicazione dell'articolo 16. Tali deroghe tengono conto di specifiche norme comunitarie in materia di servizi che consentono di sottoporre una prestazione transfrontaliera a norme diverse da quelle dello Stato di stabilimento, nonché del minore grado di integrazione del mercato interno esistente in particolari ambiti.

Anzitutto, viene esclusa l'applicazione dell'articolo 16 ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro. Vengono menzionati, in particolare: i servizi postali di cui alla direttiva 97/67/CEE, incluse le attività riservate al prestatore del servizio universale; i servizi nel settore dell'energia elettrica di cui alla direttiva 2003/54/CE (generazione, trasmissione, distribuzione, fornitura); i servizi nel settore del gas di cui alla direttiva 2003/55/CE (trasporto, distribuzione, fornitura, stoccaggio); i servizi di distribuzione e fornitura di acqua, i servizi di gestione delle acque reflue e il trattamento dei rifiuti.

Restano fuori dal campo di applicazione dell'articolo 16 anche i diritti di proprietà intellettuale¹⁰⁵, le materie disciplinate dalla direttiva 97/67/CE sul distacco dei lavoratori, dal regolamento n. 1408/71 relativo alla sicurezza sociale e dalla direttiva 95/46/CE sulla tutela dei dati personali.

In tema di professioni, viene specificato che l'articolo 16 non si applica alle materie disciplinate dalla direttiva volta a facilitare l'esercizio della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati¹⁰⁶ e a quelle di cui al titolo II (libera prestazione dei servizi) della direttiva sulle qualifiche professionali¹⁰⁷, inclusa l'ipotesi in cui uno Stato riservi una determinata attività a una certa professione. La disposizione sulla libera circolazione dei servizi non si applica né agli atti dei notai se l'intervento del notaio è richiesto dalla legge¹⁰⁸, né alla revisione legale dei conti annuali e consolidati¹⁰⁹, né alle attività consistenti nel promuovere dinanzi a un giudice azioni connesse al recupero di crediti. Per queste ultime attività, la Commissione esaminerà entro il 28 dicembre 2010 la possibilità di presentare proposte di misure d'armonizzazione relative alle condizioni di accesso.

Per quel che riguarda la libera circolazione delle persone e la loro residenza, l'articolo 16 non si applica né alle questioni disciplinate dalla direttiva 2004/38/CE, la quale stabilisce le formalità amministrative da espletare presso le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio, né agli obblighi indicati nel punto 9 dell'articolo 17 riguardanti i cittadini di paesi terzi che si spostano in un altro Stato membro nell'ambito di una prestazione di servizi.

L'articolo 16 non incide sulle disposizioni relative agli obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato. Sono, infine, escluse dall'applicazione dell'articolo 16 le materie disciplinate dal regolamento sulla sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea¹¹⁰ e l'immatricolazione dei veicoli presi in *leasing* in un altro Stato membro (tale esclusione non riguarda il noleggio a titolo occasionale o temporaneo).

E' importante ricordare che per i servizi esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 16 continuano a valere tutte le altre disposizioni della direttiva e che la libera

¹⁰⁵ L'esclusione si riferisce, più in particolare, ai diritti d'autore e diritti connessi, ai diritti di cui alla direttiva 87/54/CEE del Consiglio del 16 dicembre 1986 sulla tutela giuridica delle topografie di prodotti a semiconduttori (articolo 17, paragrafo 1, punto 11).

¹⁰⁶ Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati.

¹⁰⁷ Direttiva 2005/36/CE.

¹⁰⁸ Rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva, come già visto, nel precedente paragrafo 3.

¹⁰⁹ Direttiva 2006/43/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio.

¹¹⁰ Regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio.

circolazione di tali servizi continua a essere disciplinata dagli atti comunitari specifici qualora esistenti o dall'applicazione degli articoli 49 e 50 del Trattato e relativa giurisprudenza. In sostanza, ai prestatori di tali servizi potranno essere applicate misure nazionali del paese di destinazione che siano non discriminatorie, giustificate da motivi di interesse generale riconosciuti dalla Corte di giustizia e proporzionate.

Il sistema prevede anche la possibilità di deroghe all'applicazione dell'articolo 16 in casi individuali. L'articolo 18 prevede infatti che "in deroga all'articolo 16 e a titolo eccezionale" uno Stato membro possa assumere nei confronti di un prestatore misure relative alla sicurezza dei servizi. Tali provvedimenti possono essere assunti solo se ricorrono le seguenti condizioni: i) assenza di misure di armonizzazione comunitarie relative alla sicurezza dei servizi; ii) maggiore protezione del destinatario rispetto alle misure dello Stato di stabilimento; iii) assenza o insufficienza delle misure adottate dallo Stato di stabilimento; iv) proporzionalità delle misure adottate.

E' prevista una particolare procedura "di mutua assistenza" che deve essere seguita per l'adozione di misure individuali ai sensi dell'articolo 18. Tale procedura, disciplinata dall'articolo 35 della direttiva, impone allo Stato membro che intende adottare misure restrittive a carico di un operatore di chiedere allo Stato membro di stabilimento l'adozione di idonei provvedimenti, informandolo delle circostanze per cui ritiene necessario intervenire. Dopo aver verificato che il prestatore svolge legalmente la sua attività nel proprio territorio, lo Stato di origine del prestatore comunica allo Stato membro che ha effettuato la richiesta le misure che intende adottare, quelle già previste dall'ordinamento nazionale o i motivi per cui non ritiene opportuno adottare alcuna misura. In quest'ultimo caso, oppure se le misure adottate sono ritenute insufficienti, lo Stato membro, dopo aver notificato l'intenzione alla Commissione, può prendere provvedimenti ai sensi dell'articolo 18 nei confronti del prestatore che fornisce il servizio nel suo territorio. La Commissione se ritiene i provvedimenti incompatibili con il diritto comunitario può adottare una decisione chiedendo allo Stato membro di astenersi dall'introduzione delle misure o di sospenderle qualora siano già state assunte.

7. Diritti dei destinatari dei servizi

7.1. Restrizioni vietate e non discriminazione

Gli ostacoli alla realizzazione del mercato interno dei servizi possono derivare non solo da misure che limitano il diritto degli operatori di fornire la loro prestazione in un altro Stato membro, ma anche da misure che limitano il diritto del destinatario di ricevere una prestazione da un soggetto estero o di usufruire di una prestazione in un altro Stato membro. La Commissione europea riceve regolarmente reclami di utenti, in particolare di consumatori, che vorrebbero usufruire di servizi transfrontalieri ma

incontrano ostacoli, quali il rifiuto di fornire la prestazione o condizioni discriminatorie, dovuti alla loro nazionalità o al luogo di residenza.

Così, nel capo IV della direttiva riguardante la libera circolazione dei servizi, è inclusa una sezione dedicata ai “diritti dei destinatari dei servizi” (articoli da 19 a 21).

Anzitutto, l’articolo 19 vieta agli Stati membri di imporre al destinatario requisiti volti a limitare l’utilizzazione dei servizi forniti da prestatori stabiliti in un altro Stato membro. In particolare, non può essere imposto al destinatario l’obbligo di chiedere un’autorizzazione alle proprie autorità competenti o di presentare loro una dichiarazione, fatti salvi i regimi generali di autorizzazione che si applicano anche ai servizi forniti da prestatori stabiliti nello stesso Stato membro¹¹¹. Sono inoltre vietati limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari per la fruizione di un particolare servizio in funzione del luogo di prestazione del servizio o del luogo di stabilimento del prestatore¹¹².

In base all’articolo 20, gli Stati membri sono tenuti a provvedere “affinché al destinatario non vengano imposti requisiti discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza”. Tali requisiti possono consistere nell’obbligo solo per il destinatario straniero di fornire documenti originali, copie autenticate, traduzioni ufficiali di documenti per poter ottenere un servizio a condizioni più favorevoli. Inoltre, le condizioni generali di accesso a un servizio che il prestatore mette a disposizione del grande pubblico non devono contenere condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario. E’ fatta salva la possibilità di prevedere condizioni di accesso differenti quando queste sono direttamente giustificate in base a criteri oggettivi (ad esempio, in ragione dei costi supplementari dovuti alla distanza, delle caratteristiche tecniche della prestazione, delle diverse condizioni del mercato, dei rischi aggiuntivi in relazione a norme diverse da quelle dello Stato di stabilimento¹¹³).

7.2. Assistenza ai destinatari

L’articolo 21 della direttiva pone in capo agli Stati membri alcuni obblighi di assistenza in favore dei destinatari. Questi ultimi devono potere ricevere, nello Stato in cui risiedono: le informazioni relative ai requisiti applicati negli altri Stati membri per l’accesso alle attività e per il loro esercizio; le informazioni sui mezzi di ricorso applicabili in caso di controversie; i dati delle associazioni e organizzazioni, inclusi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori, presso i quali i prestatori e i

¹¹¹ Corte di giustizia, C-158/96, *Kohll*, punto 34.

¹¹² Corte di giustizia, sentenza del 26 ottobre 1999, causa C-294/97, *Eurowings Luftverkehr*, punto 44. Il considerando 93 specifica che la nozione di aiuti finanziari di cui all’articolo 19 della direttiva non comprende l’assistenza finanziaria generale non connessa all’ottenimento di un particolare servizio, quale ad esempio una borsa di studio.

¹¹³ Considerando 95.

destinatari possono ottenere assistenza pratica. Le informazioni e l'assistenza devono essere chiare, non ambigue, accessibili elettronicamente e aggiornate.

L'attività di informazione può essere affidata agli sportelli unici o ad altri organismi, come i punti di contatto della rete dei centri europei dei consumatori, le associazioni dei consumatori o i centri Euro info. Gli Stati membri comunicano i dati degli organismi prescelti alla Commissione europea e questa li comunica agli altri Stati membri.

L'organismo interpellato dal destinatario può rivolgersi, se necessario, a un organismo dello Stato membro interessato. Questo comunica tempestivamente le informazioni all'organismo richiedente, il quale le trasmette al destinatario.

Gli Stati membri instaurano forme di assistenza e cooperazione tra gli organismi designati e, in collaborazione con la Commissione, definiscono le modalità pratiche di diffusione delle informazioni. Le misure d'applicazione relative allo scambio d'informazioni e all'interoperabilità dei sistemi di informazione sono adottate in applicazione della procedura di comitologia (articolo 40).

8. Qualità dei servizi

Per favorire gli scambi transfrontalieri di servizi è importante creare le condizioni necessarie per assicurare la fiducia degli destinatari circa i servizi forniti da prestatori di altri Stati membri. Per i consumatori è spesso difficile ottenere informazioni adeguate circa l'affidabilità del prestatore e la qualità del servizio offerto. Anche la presenza di clausole contrattuali e criteri di risarcimento poco chiari possono disincentivare l'acquisto dei servizi transfrontalieri.

Al fine di rafforzare la fiducia dei consumatori, la direttiva dedica alla qualità dei servizi un intero capitolo (capo V), volto prevalentemente ad assicurare il rispetto di determinati requisiti di informazione e trasparenza.

Anzitutto, gli Stati membri devono provvedere affinché i prestatori rendano disponibile una serie di informazioni, elencate nel paragrafo 1 dell'articolo 22¹¹⁴. Esse includono i dati che consentono di identificare e contattare il prestatore, la qualifica professionale nel caso di professione regolamentata, nonché le informazioni relative alle eventuali clausole e condizioni generali applicate dal prestatore, alle clausole contrattuali utilizzate dal prestatore relative alla legge applicabile al contratto e/o alla giurisdizione competente, all'esistenza di garanzie post-vendita non imposte dalla legge, al prezzo del servizio laddove esso è predefinito dal prestatore per un determinato tipo di

¹¹⁴In Parlamento europeo era stato proposto di prevedere l'obbligo per il prestatore di rendere accessibili attraverso gli sportelli unici le informazioni da comunicare ai destinatari. L'emendamento non è stato accolto perché si è ritenuto che ciò avrebbe imposto oneri eccessivi a carico dei prestatori.

servizio, alle principali caratteristiche del servizio se non già apparenti dal contesto e all'assicurazione o alle garanzie in caso di responsabilità professionale.

Tali informazioni, a scelta del prestatore, potranno essere comunicate da quest'ultimo di propria iniziativa, oppure essere rese facilmente accessibili al destinatario sul luogo della prestazione del servizio o di stipula del contratto, oppure essere rese facilmente accessibili al destinatario per via elettronica, oppure figurare in tutti i documenti informativi forniti dal prestatore ai fini della presentazione dettagliata del servizio offerto.

L'articolo 22, paragrafo 3 prevede che gli Stati membri provvedano affinché il destinatario possa richiedere una serie di informazioni aggiuntive riguardanti: il prezzo del servizio, qualora questo non sia predefinito dal prestatore, o il metodo di calcolo per la sua determinazione; il riferimento alle regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento nel caso di professioni regolamentate; le attività multidisciplinari svolte dal prestatore; gli eventuali codici di condotta a cui il prestatore è soggetto; eventuali meccanismi stragiudiziali di risoluzione delle controversie previsti dal codice di condotta al quale il prestatore sia eventualmente assoggettato o dall'associazione commerciale o ordine professionale di cui eventualmente sia membro.

Tutte le informazioni dovranno essere rese disponibili o comunicate in modo chiaro, senza ambiguità, in tempo utile prima della stipula del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima che il servizio sia prestato¹¹⁵. E' previsto che la Commissione, assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2 della direttiva, possa precisare il contenuto delle suddette informazioni in funzione della specificità di talune attività. Gli Stati membri possono comunque imporre obblighi informativi supplementari ai prestatori stabiliti nel loro territorio.

Per rafforzare la tutela del consumatore, la direttiva prevede la possibilità per gli Stati membri di richiedere che i prestatori si dotino di un'adeguata copertura assicurativa qualora l'attività esercitata presenti rischi particolari per la salute, la sicurezza del destinatario o di un terzo o la sicurezza finanziaria (articolo 23)¹¹⁶. Originariamente, la

¹¹⁵ Al fine di garantire un'elevata protezione del consumatore, anche la direttiva 2002/65/CE, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori, prevede che vengano fornite all'utente del servizio informazioni preliminari. In base a tale direttiva, gli Stati membri devono assicurare che il consumatore riceva - in tempo utile prima che sia vincolato dal contratto a distanza - informazioni su: il fornitore; le caratteristiche del servizio; il prezzo e le modalità di pagamento e di esecuzione del servizio finanziario; l'esistenza o meno del diritto di recesso e modalità di esercizio; la durata minima del contratto; le clausole sulla legge applicabile e/o sul foro competente; l'esistenza di procedure stragiudiziali di reclamo o ricorso o di fondi di garanzia o altri dispositivi di indennizzo.

¹¹⁶ In base al paragrafo 5 dell'articolo 23, per "rischio diretto e particolare" s'intende un rischio derivante direttamente dalla prestazione del servizio; per "salute e sicurezza" si intende, in relazione a un destinatario o a terzi, la prevenzione del decesso o di gravi danni corporali; per "sicurezza finanziaria" s'intende, in relazione a un destinatario, la prevenzione di perdite significative di denaro o del valore di un

proposta della Commissione prevedeva l'obbligo di introdurre regimi di assicurazione della responsabilità professionale per i servizi che presentano un rischio particolare; gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo hanno adottato un approccio più flessibile, rendendo tale obbligo una facoltà.

In linea con le previsioni relative alla semplificazione amministrativa, in base alle quali le autorità nazionali non devono richiedere al prestatore il soddisfacimento di requisiti equivalenti già soddisfatti nello Stato membro di origine, lo Stato in cui l'operatore si stabilisce o presta servizio non può richiedere la duplicazione dell'assicurazione e delle garanzie già prestate in un altro Stato membro. E' sufficiente che l'operatore presenti come prova un attestato dell'esistenza di un'assicurazione rilasciata da istituti di credito e assicuratori stabiliti in uno Stato membro diverso da quello in cui viene fornito il servizio. Sarà la Commissione a individuare i servizi che presentano rischi e a stabilire criteri comuni di adeguatezza dell'assicurazione o delle garanzie, seguendo la procedura di comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 3, della direttiva.

Le professioni regolate sono spesso soggette a restrizioni in materia di pubblicità. Tuttavia, le esigenze di interesse generale da proteggere sono spesso già tutelate dalle disposizioni sugli ordinamenti nazionali in materia di pubblicità ingannevole, e pertanto le restrizioni settoriali risultano eccessive; inoltre, comunicazioni commerciali obiettive possono contribuire a rendere le decisioni dei consumatori più informate e favorire l'accesso al mercato di nuovi operatori. Per questi motivi la direttiva sui servizi impone agli Stati membri di eliminare i divieti totali alle comunicazioni commerciali per le professioni regolate, ossia abolire quei divieti che proibiscono una o più forme di comunicazione commerciale (articolo 24 e considerando 100)¹¹⁷. L'obbligo di sopprimere i divieti non riguarda il contenuto delle comunicazioni commerciali; gli Stati membri possono mantenere regole particolari in materia di pubblicità dei servizi professionali purché le restrizioni siano non discriminatorie, necessarie e proporzionate.

Nel considerando 100 della direttiva viene auspicato che gli operatori elaborino, nel rispetto del diritto comunitario, codici di condotta a livello comunitario circa il contenuto e le modalità delle comunicazioni commerciali.

Sempre nella sezione relativa alla qualità dei servizi è stata collocata la disposizione che richiede agli Stati membri di provvedere affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino a esercitare esclusivamente una data attività o che limitino l'esercizio congiunto o in associazione di attività diverse (articolo 25). Le restrizioni relative all'esercizio di attività pluridisciplinari, che possono costituire un rilevante

bene; per "assicurazione di responsabilità professionale" s'intende l'assicurazione sottoscritta da un prestatore con riguardo alle potenziali responsabilità nei confronti dei destinatari e, se del caso, di terzi, derivanti dalla prestazione del servizio.

¹¹⁷ Già l'articolo 8 della direttiva n. 2000/31/CE sul commercio elettronico ha riconosciuto in modo esplicito il diritto dei professionisti all'utilizzo della pubblicità telematica per i servizi relativi al commercio elettronico.

ostacolo alla libertà di stabilimento¹¹⁸, sono potenzialmente compatibili con il diritto comunitario solo per due tipologie di prestatori: per le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità; per i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurare l'indipendenza e l'imparzialità. Se gli Stati membri, per i prestatori rientranti nelle due suddette categorie, intendono mantenere in vita restrizioni alle attività multidisciplinari, devono sottoporre tali restrizioni al processo di valutazione reciproca previsto dall'articolo 39, indicando i soggetti interessati, il contenuto delle limitazioni e i motivi per cui le ritengono giustificate. Se invece, in questi due specifici ambiti, gli Stati membri consentono l'attività pluridisciplinare, sono espressamente tenuti a evitare i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività, a garantire l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono e ad assicurare la compatibilità tra le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività, soprattutto in materia di segreto professionale.

La direttiva incoraggia lo sviluppo di una politica comune in materia di qualità dei servizi per favorire la trasparenza e consentire ai consumatori di valutare i servizi loro offerti sulla base di criteri comparabili. A tale scopo, l'articolo 26 dispone che gli Stati membri e la Commissione adottino misure di accompagnamento per incoraggiare i prestatori a garantire la qualità dei servizi attraverso certificati garantiti da organismi indipendenti o attraverso l'elaborazione di proprie carte di qualità. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che le informazioni sul significato dei marchi di qualità e di altri segni distintivi relativi ai servizi siano facilmente accessibili per i prestatori e i consumatori.

Per incoraggiare ulteriormente la comparabilità e la qualità dei servizi, la direttiva insiste sul ruolo delle associazioni dei consumatori, degli ordini professionali e delle camere di commercio nella promozione di strumenti per il riconoscimento della qualità dei prestatori, nello sviluppo di prove comparative e nella valutazione dei loro risultati. Infine, la direttiva prevede la possibilità di sviluppare norme volontarie europee per promuovere la compatibilità, migliorare l'informazione dei consumatori e rafforzare la qualità dei servizi¹¹⁹.

La direttiva prevede infine misure volte a facilitare la risoluzione delle controversie (articolo 27). A tal fine gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari affinché i prestatori forniscano i propri recapiti ai quali tutti i destinatari possano presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito. Inoltre gli Stati

¹¹⁸ Cfr. Commissione europea, Relazione sullo stato del mercato interno dei servizi, COM(2002)441.

¹¹⁹ La direttiva, al considerando 102, precisa che la Commissione può affidare un mandato per l'elaborazione di specifiche norme europee destinate a favorire la qualità dei servizi, conformemente alle procedure previste dalla direttiva 98/34/CE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

membri devono provvedere affinché i prestatori rispondano ai reclami con la massima sollecitudine e diano prova di buona volontà per trovare soluzioni soddisfacenti.

Gli Stati membri dovranno adottare le misure generali necessarie che obblighino i prestatori a provare il rispetto degli obblighi di informazione previsti dalla direttiva e l'esattezza delle informazioni fornite. Essi sono altresì tenuti a provvedere affinché i prestatori soggetti ad un codice di condotta o membri di un'associazione o di un organismo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di stragiudiziale di risoluzione delle controversie, ne informino dettagliatamente il destinatario.

Quando per ottemperare a una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri sono tenuti a riconoscere come equivalenti le garanzie costituite presso istituzioni o organismi finanziari stabiliti in un altro Stato membro¹²⁰.

9. Cooperazione amministrativa

Ai fini della piena realizzazione del mercato interno dei servizi è essenziale definire chiaramente le competenze in materia di controlli e porre le condizioni per un'efficace cooperazione fra le amministrazioni nazionali. Il capo VI della direttiva (articoli da 28 a 36) è interamente dedicato alla cooperazione amministrativa tra le autorità competenti.

L'articolo 28 della direttiva stabilisce, in primo luogo, un obbligo di reciproca assistenza e collaborazione tra gli Stati membri al fine di garantire il controllo efficace dei prestatori e dei loro servizi. A tal fine, gli Stati membri designano uno o più punti di contatto comunicandone i dati agli altri Stati membri e alla Commissione, che pubblicherà e aggiornerà regolarmente l'elenco dei punti di contatto.

La collaborazione si articola nella possibilità degli Stati di richiedere, motivandone le ragioni, informazioni, verifiche, ispezioni o indagini a un altro Stato membro; e nel dovere, da parte del paese che ha ricevuto l'istanza, di adoperarsi tempestivamente per soddisfare tale richiesta¹²¹.

Sono previsti in questo contesto: lo scambio delle informazioni per via elettronica¹²² e la possibilità per tutte le autorità competenti omologhe di consultare i registri e gli albi presso cui sono iscritti i prestatori.

¹²⁰ La direttiva precisa che l'istituto di credito in questione deve essere autorizzato in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2006/48/CE e l'assicuratore autorizzato, come appropriato, ai sensi delle direttive in materia assicurativa 73/239/CEE e 2002/83/CE, come modificate dalla direttiva 2005/68/CEE.

¹²¹ Con il vincolo di utilizzare le informazioni scambiate esclusivamente in relazione alla questione per cui esse sono state richieste. Cfr. articolo 28, paragrafo 3.

¹²² Si veda a questo proposito anche l'articolo 34 della direttiva che prevede, tra le misure di accompagnamento, l'istituzione di un sistema elettronico per la trasmissione delle informazioni tra gli Stati. Tale articolo prevede inoltre che gli Stati membri, assistiti dalla Commissione, adottino misure di

Se uno Stato membro non rispetta l'obbligo di assistenza reciproca, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione attraverso l'invio di un parere motivato, ai sensi dell'articolo 226 del Trattato.

L'articolo 29 richiede specificamente allo Stato membro di stabilimento di fornire le informazioni sui prestatori stabiliti nel suo territorio che prestano un servizio transfrontaliero e a procedere alle verifiche richieste dallo Stato membro in cui viene svolta l'attività. Inoltre esso dovrà informare sollecitamente gli altri Stati e la Commissione nel caso venga a conoscenza di comportamenti, da parte del prestatore, che possono causare un grave rischio per la salute o la sicurezza delle persone e per l'ambiente.

Il regime di cooperazione amministrativa previsto dalla direttiva servizi si affianca al sistema di cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, disciplinato dal regolamento CE n. 2006/2004 e dalla relativa decisione attuativa della Commissione europea¹²³. L'obiettivo del regolamento CE n. 2006/2004 è agevolare la collaborazione fra le autorità pubbliche alle quali spetta, nei vari Stati membri, il compito di individuare, esaminare e far cessare o vietare le infrazioni alla disciplina sulla protezione dei consumatori, in particolare in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, di clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, di commercio elettronico, di protezione dei consumatori nei contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali. I due regimi di cooperazione, non trattando delle stesse questioni, sono da ritenersi complementari.

Gli articoli 30 e 31 della direttiva chiariscono la distribuzione dei compiti di controllo tra lo Stato di stabilimento e quello in cui viene prestato il servizio.

Lo Stato membro di stabilimento è responsabile del controllo del prestatore stabilito sul proprio territorio anche quando il servizio viene fornito in un altro Stato membro. In particolare lo Stato è tenuto a controllare, nel suo territorio, il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento nazionale, in particolare mediante misure di controllo sul luogo di stabilimento del prestatore, e non può esimersi dall'effettuare le opportune verifiche giustificandosi sulla base del fatto che il servizio viene prestato in un altro Stato.

A seguito degli emendamenti del Parlamento europeo che hanno comportato l'eliminazione dalla direttiva del principio del paese di origine, importanti compiti di vigilanza sono attribuiti anche allo Stato di destinazione. Quest'ultimo è responsabile

accompagnamento per agevolare lo scambio di funzionari incaricati di dare esecuzione alla mutua assistenza e la formazione dei funzionari stessi.

¹²³ Decisione della Commissione europea del 22 dicembre 2006 che attua il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'attuazione della normativa per la tutela dei consumatori.

del controllo sull'attività svolta temporaneamente nel suo territorio dal prestatore di servizi, al fine di garantire che il fornitore si conformi al proprio diritto nazionale nei casi in cui è consentito allo Stato di imporre requisiti normativi per quanto riguarda l'esercizio dell'attività¹²⁴. In altri casi, lo Stato di destinazione può procedere a verifiche sul posto quando vi è una richiesta da parte dello Stato membro di stabilimento oppure a condizione che tali ispezioni siano obiettivamente giustificate, non discriminatorie e proporzionate¹²⁵.

Lo Stato membro che, in relazione a un'attività di servizi, individua un pericolo di grave danno per la salute, la sicurezza delle persone o l'ambiente nel proprio o in un altro territorio, deve informarne al più presto la Commissione e tutti gli Stati interessati (articolo 32). Questo meccanismo di allerta presenta elementi di analogia con il sistema di allerta rapida – c.d. Rapex - previsto dalla direttiva sulla sicurezza dei prodotti¹²⁶. In base a tale sistema, gli Stati membri devono informare rapidamente la Commissione delle misure urgenti prese nel caso di prodotti che presentano un grave rischio tale da richiedere, appunto, un rapido intervento.

Gli Stati sono tenuti anche a comunicare, su richiesta di altri Stati membri, informazioni sulle condanne e sanzioni a carico di un prestatore purché tale richiesta sia debitamente fondata. Gli eventuali provvedimenti sopra illustrati a carico dell'operatore in questione devono essere comunicati solo se è stata assunta una decisione definitiva. Le informazioni sull'onorabilità dei prestatori devono comunque rispettare le disposizioni comunitarie e nazionali in materia di tutela dei dati personali (articolo 33).

10. Programma di convergenza

La direttiva servizi, oltre a norme di immediata applicazione contiene alcune disposizioni volte a promuovere nel tempo le condizioni per assicurare il buon funzionamento del mercato interno dei servizi. Tali disposizioni, contenute nel capo VII (articoli da 37 a 43), configurano quello che la Commissione definisce un approccio dinamico. L'articolo 37 ad esempio richiede agli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, di adottare misure di accompagnamento volte a incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario intesi ad agevolare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi. L'articolo 38 identifica due ambiti (l'accesso alle attività di recupero giudiziario dei crediti e i servizi privati di sicurezza e

¹²⁴ Per i requisiti nazionali che possono essere imposti dallo Stato membro in cui è prestato il servizio cfr. articoli 16 e 17 della direttiva.

¹²⁵ Nella versione iniziale della Commissione, lo Stato di destinazione non aveva responsabilità di controllo dirette, ma avrebbe dovuto collaborare solo in caso di richiesta dello Stato di origine al fine di garantire l'efficacia del controllo di quest'ultimo. Anche originariamente, le autorità competenti avrebbero potuto effettuare verifiche di propria iniziativa purché obiettivamente giustificate, non discriminatorie e proporzionate. Cfr. articolo 36 della proposta di direttiva, COM(2004)2 def.

¹²⁶ Direttiva 2001/95/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, sulla sicurezza generale dei prodotti.

trasporto di denaro contante e valori) in cui la Commissione esaminerà entro la fine del 2010 possibili proposte di armonizzazione. L'articolo 41 prevede che nella relazione triennale che la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio a partire dal 2011, oltre all'esame completo dell'applicazione della direttiva e in particolare dell'articolo 16, sia analizzato se siano necessarie ulteriori misure per le materie escluse dal campo di applicazione; la Commissione è tenuta a presentare contestualmente, se del caso, proposte di modifiche della direttiva al fine di completare il mercato interno dei servizi.

Anche il già menzionato processo di valutazione reciproca, di cui all'articolo 39, fa parte del cosiddetto approccio dinamico. Piuttosto che imporre semplicemente agli Stati membri di trasporre le regole della direttiva, viene previsto un meccanismo sistematico di confronto con la Commissione e gli Stati membri circa le iniziative adottate per darvi attuazione.

11. La sfida del recepimento

La direttiva servizi è entrata in vigore il 28 dicembre 2006 e gli Stati membri sono tenuti a rendere operative le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni in essa contenute entro il 28 dicembre 2009.

L'ampia portata delle prescrizioni della direttiva e il vasto numero di servizi rientranti nel suo ambito di applicazione richiede un ingente lavoro di revisione della normativa a livello statale, regionale e locale.

Come si è visto, è necessario passare in rassegna tutti i regimi di autorizzazione, intesi come quelli che obbligano i soggetti a ottenere da un'autorità una decisione, anche implicita, relativa all'accesso a un'attività di servizio o al suo esercizio, mantenendo solo quelli strettamente giustificati; semplificare le procedure; assicurare la possibilità di espletare procedure e formalità in via elettronica; mettere a disposizione dei prestatori di servizi efficienti sportelli unici presso i quali essi potranno svolgere tutti gli adempimenti.

Occorre anche un attento vaglio della normativa per eliminare le restrizioni contenute nella 'lista nera' dell'articolo 14 della direttiva, nonché quelle restrizioni indicate nella 'lista grigia' dell'articolo 15 che non siano necessarie per motivi imperativi di interesse generale e proporzionate. Tutte le restrizioni della lista grigia che verranno mantenute dovranno essere espressamente giustificate nella relazione da presentare alla Commissione europea entro il 28 dicembre 2009. Va sottolineato, inoltre, che i meccanismi di valutazione della necessità e proporzionalità delle restrizioni tipiche devono essere resi permanenti al fine di soddisfare gli obblighi di notifica previsti dall'articolo 15, commi 6 e 7, per la normativa di nuova adozione.

Pertanto, il recepimento della direttiva richiede un intenso sforzo organizzativo, per la raccolta e la valutazione delle informazioni necessarie sulle restrizioni esistenti a tutti i livelli di governo, oltre che la creazione di pubbliche infrastrutture che soddisfino i requisiti di informazione, semplicità e assistenza ai prestatori esteri dei servizi, previsti dalla direttiva.

Al fine di conseguire l'obiettivo evitando inefficienze sembra indispensabile uno stretto coordinamento con le iniziative per la semplificazione e la qualità della regolazione già avviate a livello statale, regionale e locale. Vanno ricordati, al riguardo, gli impegni assunti in materia nell'accordo tra Stato, regioni e enti locali dello scorso 29 marzo; i lavori di ricognizione della normativa volti ad attuare il meccanismo cosiddetto "taglia-leggi"; il Piano di azione predisposto annualmente dal nuovo Comitato interministeriale cui spetta la funzione di indirizzo e guida strategica delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione¹²⁷.

IL DIRETTORE GENERALE

Micossi

Sede di ROMA - 00187 Piazza Venezia 11 - tel.06695291 - fax 066790487 / 066781254
Ufficio di MILANO - 20123 Milano - Via Santa Maria Segreta 6 - tel. +39 0286997450 - fax +39 0286997009
Ufficio di BRUXELLES - 1040 Bruxelles - Rue Belliard 4-6 - tel. +32 2 2307254 - fax +32 2 2305362
assonime@assonime.it
www.assonime.it

¹²⁷ Cfr. Assonime, Relazione sull'attività, Assemblea biennale 19 giugno 2007, pagg. 74-76.

DIRETTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**del 12 dicembre 2006****relativa ai servizi nel mercato interno**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 47, paragrafo 2, prima e terza frase, e l'articolo 55,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo ⁽¹⁾,

visto il parere del Comitato delle regioni ⁽²⁾,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato ⁽³⁾,

considerando quanto segue:

- (1) La Comunità mira a stabilire legami sempre più stretti tra gli Stati ed i popoli europei e a garantire il progresso economico e sociale. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del trattato il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei servizi. A norma dell'articolo 43 del trattato è assicurata la libertà di stabilimento. L'articolo 49 sancisce il diritto di prestare servizi all'interno della Comunità. L'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo. Nell'eliminazione di questi ostacoli è essenziale garantire che lo sviluppo del settore dei servizi contribuisca all'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 2 del trattato di promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente

ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

- (2) Una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea. Attualmente un elevato numero di ostacoli nel mercato interno impedisce ai prestatori, in particolare alle piccole e medie imprese (PMI), di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico. Tale situazione indebolisce la competitività globale dei prestatori dell'Unione europea. Un libero mercato che induca gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla circolazione transfrontaliera dei servizi, incrementando al tempo stesso la trasparenza e l'informazione dei consumatori, consentirebbe agli stessi una più ampia facoltà di scelta e migliori servizi a prezzi inferiori.
- (3) La relazione della Commissione sullo «Stato del mercato interno dei servizi» ha elencato i numerosi ostacoli che impediscono o rallentano lo sviluppo dei servizi tra Stati membri, in particolare dei servizi prestati dalle PMI, le quali sono predominanti nel settore dei servizi. La relazione conclude che dieci anni dopo il previsto completamento del mercato interno esiste un notevole divario tra la visione di un'economia integrata per l'Unione europea e la realtà vissuta dai cittadini e dai prestatori europei. Gli ostacoli elencati riguardano un'ampia varietà di servizi in tutte le fasi dell'attività del prestatore e presentano numerose caratteristiche comuni, compreso il fatto di derivare spesso da procedure amministrative eccessivamente gravose, dall'incertezza giuridica che caratterizza le attività transfrontaliere e dalla mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri.
- (4) I servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70 % del PIL e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri, ma la frammentazione del mercato interno si ripercuote negativamente sul complesso dell'economia europea, in particolare sulla competitività delle PMI e la circolazione dei lavoratori, ed impedisce ai consumatori di avere accesso ad una maggiore scelta di servizi a prezzi competitivi. È importante sottolineare che il settore dei servizi costituisce un settore chiave in materia di occupazione, soprattutto per le donne, e che esse possono, pertanto, trarre enormi benefici dalle nuove opportunità offerte dal completamento del mercato interno dei servizi. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno sottolineato che l'eliminazione degli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno costituisce una priorità per conseguire l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 di migliorare l'occupazione e la coesione sociale e di pervenire ad una crescita economica sostenibile allo scopo di

⁽¹⁾ GU C 221 del 8.9.2005, pag. 113.

⁽²⁾ GU C 43 del 18.2.2005, pag. 18.

⁽³⁾ Parere del Parlamento europeo del 16 febbraio 2006 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale). Posizione comune del Consiglio del 24 luglio 2006 (GU C 270 E del 7.11.2006, pag. 1), posizione del Parlamento europeo del 15 novembre 2006 e decisione del Consiglio dell'11 dicembre 2006.

fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo entro il 2010 con nuovi e migliori posti di lavoro. L'eliminazione di questi ostacoli, accompagnata da un avanzato modello sociale europeo, rappresenta pertanto una premessa per superare le difficoltà incontrate nell'attuazione dell'agenda di Lisbona e per rilanciare l'economia europea, soprattutto in termini di occupazione e investimento. È quindi importante realizzare un mercato unico dei servizi, mantenendo un equilibrio tra apertura dei mercati, servizi pubblici nonché diritti sociali e del consumatore.

servizi e che promuovono l'elaborazione di codici di condotta su determinate questioni. Questo coordinamento delle legislazioni nazionali dovrebbe garantire un grado elevato d'integrazione giuridica comunitaria ed un livello elevato di tutela degli obiettivi d'interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori, che è fondamentale per stabilire la fiducia reciproca tra Stati membri. La presente direttiva prende altresì in considerazione altri obiettivi d'interesse generale, compresa la protezione dell'ambiente, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica nonché la necessità di rispettare il diritto del lavoro.

- (5) È necessario quindi eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato. Poiché gli ostacoli al mercato interno dei servizi riguardano tanto gli operatori che intendono stabilirsi in altri Stati membri quanto quelli che prestano un servizio in un altro Stato membro senza stabilirvisi, occorre permettere ai prestatori di sviluppare le proprie attività nel mercato interno stabilendosi in uno Stato membro o avvalendosi della libera circolazione dei servizi. I prestatori devono poter scegliere tra queste due libertà, in funzione della loro strategia di sviluppo in ciascuno Stato membro.
- (6) Non è possibile eliminare questi ostacoli soltanto grazie all'applicazione diretta degli articoli 43 e 49 del trattato in quanto, da un lato, il trattamento caso per caso mediante l'avvio di procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri interessati si rivelerebbe estremamente complesso da gestire per le istituzioni nazionali e comunitarie, in particolare dopo l'allargamento e, dall'altro lato, l'eliminazione di numerosi ostacoli richiede un coordinamento preliminare delle legislazioni nazionali, anche al fine di istituire una cooperazione amministrativa. Come è stato riconosciuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, un intervento legislativo comunitario permette di istituire un vero mercato interno dei servizi.
- (7) 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 entro il 2010. È opportuno prevedere una combinazione equilibrata di misure che riguardano l'armonizzazione mirata, la cooperazione amministrativa, la disposizione sulla libera prestazione di
- (8) È opportuno che le disposizioni della presente direttiva relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino pertanto gli Stati membri a liberalizzare i servizi d'interesse economico generale, a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o ad abolire i monopoli esistenti per quanto riguarda altre attività o certi servizi di distribuzione.
- (9) La presente direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato.
- (10) La presente direttiva non concerne i requisiti che disciplinano l'accesso ai finanziamenti pubblici per taluni prestatori. Tali requisiti comprendono in particolare quelli che stabiliscono le condizioni in base alle quali i prestatori hanno diritto a beneficiare di finanziamenti pubblici, comprese specifiche condizioni contrattuali, e in particolare le norme di qualità che vanno osservate per poter beneficiare dei finanziamenti pubblici, ad esempio per quanto riguarda i servizi sociali.
- (11) La presente direttiva non pregiudica le misure adottate dagli Stati membri, conformemente al diritto comunitario, per quanto riguarda la protezione o la promozione della diversità linguistica e culturale e il pluralismo dei media, compresi i relativi finanziamenti. La presente direttiva non impedisce agli Stati membri di applicare le loro norme e i loro principi fondamentali in materia di libertà di stampa e di espressione. La presente direttiva non incide sulle norme legislative degli Stati membri che vietano la discriminazione in base alla nazionalità oppure per i motivi specificati all'articolo 13 del trattato.

- (12) La presente direttiva è volta a creare un quadro giuridico per assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. Essa non armonizza né incide sul diritto penale. Gli Stati membri non dovrebbero poter limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che riguardano specificamente l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa aggirando le norme stabilite nella presente direttiva.
- (13) È altrettanto importante che la presente direttiva rispetti pienamente le iniziative comunitarie basate sull'articolo 137 del trattato al fine di conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136 del trattato per quanto riguarda la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.
- (14) La presente direttiva non incide sulle condizioni di lavoro e di occupazione, compresi i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo, la durata minima delle ferie annuali retribuite, i salari minimi nonché la salute, la sicurezza e l'igiene sul lavoro, che gli Stati membri applicano in conformità del diritto comunitario; inoltre, la presente direttiva non incide sulle relazioni tra le parti sociali, compresi i diritti di negoziare e concludere accordi collettivi, di scioperare e di intraprendere azioni sindacali in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario, né si applica ai servizi forniti dalle agenzie di lavoro interinale. La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale.
- (15) La presente direttiva rispetta l'esercizio dei diritti fondamentali applicabili negli Stati membri quali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle relative spiegazioni, armonizzandoli con le libertà fondamentali di cui agli articoli 43 e 49 del trattato. Tali diritti fondamentali includono, fra l'altro, il diritto a intraprendere un'azione sindacale in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario.
- (16) La presente direttiva riguarda soltanto i prestatori stabiliti in uno Stato membro e non tratta gli aspetti esterni. Essa non riguarda i negoziati nell'ambito di organizzazioni internazionali per gli scambi di servizi, in particolare nel quadro del GATS.
- (17) La presente direttiva si applica soltanto ai servizi che sono prestati dietro corrispettivo economico. I servizi d'interesse generale non rientrano nella definizione di cui all'articolo 50 del trattato e sono pertanto esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. I servizi d'interesse economico generale sono servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Tuttavia, alcuni servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore dei trasporti, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva, mentre altri servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore postale, sono oggetto di una deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi stabilita nella presente direttiva. La presente direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi d'interesse economico generale e non si applica alle sovvenzioni concesse dagli Stati membri, in particolare nel settore sociale, in conformità delle norme comunitarie sulla concorrenza. La presente direttiva non si occupa del follow-up del Libro bianco della Commissione sui servizi d'interesse generale.
- (18) Occorre escludere dal campo di applicazione della presente direttiva i servizi finanziari, essendo tali attività oggetto di una normativa comunitaria specifica volta a realizzare, al pari della presente direttiva, un vero mercato interno dei servizi. Pertanto, tale esclusione concerne tutti i servizi finanziari quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione, compresa la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, concernente l'accesso all'attività degli enti creditizi e al suo esercizio ⁽¹⁾.
- (19) Poiché nel 2002 è stata adottata una serie di atti normativi relativi ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica nonché alle risorse e ai servizi associati, che ha istituito una disciplina volta ad agevolare l'accesso a tali attività nel mercato interno grazie, in particolare, all'eliminazione della maggior parte dei regimi di autorizzazione individuale, è necessario escludere le questioni disciplinate da tali atti dal campo di applicazione della presente direttiva.
- (20) Le esclusioni dal campo di applicazione riguardanti le materie attinenti ai servizi di comunicazione elettronica oggetto delle direttive 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) ⁽²⁾, 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) ⁽³⁾, 2002/21/CE del Parlamento europeo
-
- ⁽¹⁾ GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1.
⁽²⁾ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7.
⁽³⁾ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 21.

e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) ⁽¹⁾, 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) ⁽²⁾ e 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) ⁽³⁾ si applicano non solo a questioni specificamente trattate in dette direttive, ma anche a questioni per le quali le direttive lasciano esplicitamente agli Stati membri la facoltà di adottare talune misure a livello nazionale.

- (21) I servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali, sono esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva.
- (22) L'esclusione dei servizi sanitari dall'ambito della presente direttiva dovrebbe comprendere i servizi sanitari e farmaceutici forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute, laddove tali attività sono riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti.
- (23) La presente direttiva non incide sul rimborso dei costi dei servizi sanitari prestati in uno Stato membro diverso da quello in cui il destinatario del servizio risiede. La Corte di giustizia ha in numerose occasioni esaminato la questione e riconosciuto i diritti del paziente. È importante affrontare la questione in un altro atto giuridico comunitario, a fini di maggiore certezza e chiarezza giuridica, nella misura in cui essa non sia già oggetto del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità ⁽⁴⁾.
- (24) Occorre altresì escludere dal campo di applicazione della presente direttiva i servizi audiovisivi, a prescindere dal modo di trasmissione, anche all'interno dei cinema. Inoltre, la presente direttiva non dovrebbe applicarsi agli aiuti erogati dagli Stati membri nel settore audiovisivo oggetto delle norme comunitarie sulla concorrenza.

- (25) È opportuno escludere dal campo d'applicazione della presente direttiva i giochi con denaro, ivi comprese le lotterie e le scommesse, tenuto conto della natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l'attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori.
- (26) La presente direttiva non osta all'applicazione dell'articolo 45 del trattato.
- (27) La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale.
- (28) La presente direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi sociali, né il sistema di aiuti ad esso collegato. Essa non incide sui criteri o le condizioni stabiliti dagli Stati membri per assicurare che tali servizi sociali effettivamente giovino all'interesse pubblico e alla coesione sociale. Inoltre la presente direttiva non dovrebbe incidere sul principio del servizio universale nell'ambito dei servizi sociali degli Stati membri.
- (29) Poiché il trattato prevede basi giuridiche specifiche in materia fiscale e considerate le norme comunitarie già adottate in questo ambito, occorre escludere il settore fiscale dal campo di applicazione della presente direttiva.
- (30) Esiste già un notevole corpus di norme comunitarie sulle attività di servizi. La presente direttiva viene ad aggiungersi all'acquis comunitario per completarlo. I conflitti tra la presente direttiva ed altri atti comunitari sono stati identificati e sono contemplati dalla presente direttiva, anche tramite deroghe. Tuttavia, occorre prevedere una regola che disciplini eventuali casi residui ed eccezionali in cui sussiste un conflitto tra una delle disposizioni della presente direttiva ed una disposizione di un altro atto comunitario. L'esistenza di un siffatto conflitto dovrebbe essere determinata nel rispetto delle norme del trattato relative al diritto di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi.

⁽¹⁾ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33.

⁽²⁾ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51.

⁽³⁾ GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37. Direttiva modificata dalla direttiva 2006/24/CE GU L 105 del 13.4.2006, pag. 54).

⁽⁴⁾ GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 629/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 114 del 27.4.2006, pag. 1).

- (31) La presente direttiva è coerente con la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali ⁽¹⁾ e non pregiudica tale direttiva. Essa riguarda questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali, quali l'assicurazione di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa. Per quanto concerne la prestazione di servizi transfrontalieri a titolo temporaneo, una delle deroghe alla disposizione sulla libera prestazione di servizi previste dalla presente direttiva assicura che il titolo II sulla libera prestazione di servizi della direttiva 2005/36/CE resti impregiudicato. Pertanto, la disposizione sulla libera prestazione di servizi non incide su nessuna delle misure applicabili a norma di tale direttiva 2005/36/CE nello Stato membro in cui viene fornito un servizio.
- (32) La presente direttiva è coerente con la legislazione comunitaria relativa alla tutela dei consumatori, come la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (direttiva sulle pratiche commerciali sleali) ⁽²⁾ e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori») ⁽³⁾.
- (33) Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: 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. Sono oggetto della presente direttiva anche 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. Nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì 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. Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet.
- (34) Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione di determinate attività, in particolare di quelle finanziate con fondi pubblici o esercitate da enti pubblici, deve essere effettuata, per stabilire se costituiscono un «servizio», caso per caso alla luce delle loro caratteristiche, in particolare del modo in cui sono prestate, organizzate e finanziate nello Stato membro interessato. La Corte di giustizia ha ritenuto che la caratteristica fondamentale della retribuzione sia rappresentata dal fatto che essa costituisce un corrispettivo economico per i servizi prestati, ed ha riconosciuto che la caratteristica della retribuzione è assente nelle attività svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario, quali i corsi assicurati nel quadro del sistema nazionale di pubblica istruzione o la gestione di regimi di sicurezza sociale che non svolgono un'attività economica. Il pagamento di una tassa da parte dei destinatari, ad esempio una tassa di insegnamento o di iscrizione pagata dagli studenti per contribuire in parte alle spese di funzionamento di un sistema, non costituisce di per sé retribuzione in quanto il servizio continua ad essere essenzialmente finanziato con fondi pubblici. Queste attività non rientrano pertanto nella definizione di «servizio» di cui all'articolo 50 del trattato e sono quindi escluse dal campo d'applicazione della presente direttiva.
- (35) Le attività sportive amatoriali senza scopo di lucro rivestono una notevole importanza sociale. Tali attività perseguono spesso finalità esclusivamente sociali o ricreative. Pertanto, esse non possono costituire un'attività economica ai sensi del diritto comunitario e non dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva.
- (36) La nozione di prestatore dovrebbe comprendere qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o persona giuridica che esplica un'attività di servizio in tale Stato membro esercitando la libertà di stabilimento o la libera circolazione dei servizi. La nozione di prestatore quindi non dovrebbe limitarsi solo al 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. La nozione di prestatore, d'altra parte, non dovrebbe coprire il caso delle succursali di società di paesi terzi in uno Stato membro poiché, in conformità dell'articolo 48 del trattato, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi si applicano soltanto alle 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 della Comunità. Il concetto di destinatario dovrebbe coprire anche i cittadini di paesi terzi che beneficiano già di diritti loro conferiti da atti comunitari quali il regolamento (CEE) n. 1408/71, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ⁽⁴⁾, il

⁽¹⁾ GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

⁽²⁾ GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

⁽³⁾ GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1. Regolamento modificato dalla direttiva 2005/29/CE.

⁽⁴⁾ GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44.

regolamento del Consiglio (CE) n. 859/2003 del Consiglio, del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità ⁽¹⁾ e la 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 ⁽²⁾. Inoltre, gli Stati membri possono estendere il concetto di destinatario ad altri cittadini di paesi terzi presenti sul loro territorio.

concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima.

- (37) Il luogo di stabilimento del prestatore dovrebbe essere determinato in conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale la nozione di stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata mediante l'insediamento in pianta stabile. Tale requisito può essere soddisfatto anche nel caso in cui una società sia costituita a tempo determinato o abbia in affitto un fabbricato o un impianto per lo svolgimento della sua attività. Esso può altresì essere soddisfatto allorché uno Stato membro rilasci autorizzazioni di durata limitata soltanto per particolari servizi. Lo stabilimento non deve necessariamente assumere la forma di una filiale, succursale o rappresentanza, ma può consistere in un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente ma autorizzata ad agire su base permanente per conto dell'impresa, come nel caso di una rappresentanza. Secondo questa definizione, che comporta l'esercizio effettivo di un'attività economica nel luogo di stabilimento del prestatore di servizi, una semplice casella postale non costituisce uno stabilimento. Se uno stesso prestatore ha più luoghi di stabilimento, è importante determinare da quale luogo di stabilimento è prestato il servizio effettivo in questione. Nei casi in cui è difficile determinare da quale dei vari luoghi di stabilimento un determinato servizio è prestato, tale luogo è quello in cui il prestatore ha il centro delle sue attività per quanto concerne tale servizio specifico.
- (38) La nozione di «persona giuridica» secondo le disposizioni del trattato in materia di stabilimento lascia agli operatori la libertà di scegliere la forma giuridica che ritengono opportuna per svolgere la loro attività. Di conseguenza, per «persone giuridiche» ai sensi del trattato si intendono tutte le entità costituite conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinate, a prescindere dalla loro forma giuridica.
- (39) La nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o
- (40) La nozione di «motivi imperativi di interesse generale» cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria.
- (41) Il concetto di «ordine pubblico», come interpretato dalla Corte di giustizia, comprende la protezione contro una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività e può includere, in particolare, questioni legate alla dignità umana, alla tutela dei minori e degli adulti vulnerabili ed al benessere degli animali. Analogamente, la nozione di pubblica sicurezza comprende le questioni di incolumità pubblica.
- (42) Le norme relative alle procedure amministrative non dovrebbero mirare ad armonizzare le procedure amministrative, ma a sopprimere regimi di autorizzazione, procedure e formalità eccessivamente onerosi che ostacolano la libertà di stabilimento e la creazione di nuove società di servizi che ne derivano.

⁽¹⁾ GU L 124 del 20.5.2003, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

- (43) Una delle principali difficoltà incontrate, in particolare dalle PMI, nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio è rappresentato dalla complessità, dalla lunghezza e dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative. Per questa ragione, sul modello di alcune iniziative in materia di modernizzazione delle buone pratiche amministrative avviate a livello comunitario e nazionale, è necessario stabilire principi di semplificazione amministrativa, in particolare mediante la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile e l'introduzione del principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine. Tale azione di modernizzazione, pur mantenendo gli obblighi di trasparenza e di aggiornamento delle informazioni relative agli operatori, ha il fine di eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle procedure, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dall'abuso di potere da parte delle autorità competenti, dai termini di risposta non precisati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione rilasciata o da costi e sanzioni sproporzionati. Tali pratiche hanno effetti dissuasivi particolarmente rilevanti nel caso dei prestatori che intendono sviluppare le loro attività in altri Stati membri e che avvertono l'esigenza di una modernizzazione coordinata in un mercato interno allargato a venticinque Stati membri.
- (44) Gli Stati membri dovrebbero introdurre, se del caso, formulari armonizzati a livello comunitario, definiti dalla Commissione, equipollenti ai certificati, agli attestati o ad eventuali altri documenti in materia di stabilimento.
- (45) Per valutare la necessità di semplificare le procedure e le formalità gli Stati membri dovrebbero poter in particolare tener conto della necessità, del numero, degli eventuali doppi, dei costi, della chiarezza e dell'accessibilità di tali procedure e formalità nonché dei ritardi e delle difficoltà pratiche cui potrebbero dar luogo per il prestatore in questione.
- (46) Per agevolare l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio nel mercato interno, è necessario fissare l'obiettivo, comune a tutti gli Stati membri, di una semplificazione amministrativa e prevedere disposizioni riguardanti, in particolare, gli sportelli unici, il diritto all'informazione, le procedure per via elettronica e la definizione di un quadro per i regimi di autorizzazione. Altre misure adottate a livello nazionale per raggiungere quest'obiettivo potrebbero consistere nel ridurre il numero delle procedure e formalità applicabili alle attività di servizi, limitandole a quelle indispensabili per conseguire un obiettivo di interesse generale e che non rappresentano, per contenuto o finalità, dei doppi.
- (47) Ai fini della semplificazione amministrativa, è opportuno evitare di imporre in maniera generale requisiti formali, quali la presentazione di documenti originali, di copie autentiche o di una traduzione autenticata, tranne qualora ciò sia giustificato obiettivamente da un motivo imperativo di interesse generale, come la tutela dei lavoratori, la sanità pubblica, la protezione dell'ambiente o la protezione dei consumatori. Occorre inoltre garantire che un'autorizzazione dia normalmente accesso ad un'attività di servizi, o al suo esercizio, su tutto il territorio nazionale a meno che un motivo imperativo di interesse generale non giustifichi obiettivamente un'autorizzazione specifica per ogni stabilimento, ad esempio nel caso di ogni insediamento di grandi centri commerciali, o un'autorizzazione limitata ad una parte specifica del territorio nazionale.
- (48) Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità (in prosieguo: sportello unico). Il numero degli sportelli unici per Stato membro può variare secondo le competenze regionali o locali o in funzione delle attività interessate. La creazione degli sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare le attività con le altre autorità. Gli sportelli unici possono essere costituiti non soltanto da autorità amministrative ma anche da camere di commercio e dell'artigianato ovvero da organismi o ordini professionali o enti privati ai quali uno Stato membro ha deciso di affidare questa funzione. Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti.
- (49) La tassa che può essere riscossa dagli sportelli unici dovrebbe essere proporzionale al costo delle procedure e formalità espletate. Ciò non dovrebbe impedire che gli Stati membri affidino allo sportello unico la riscossione di altri oneri amministrativi come quelli degli organi di controllo.
- (50) È necessario che i prestatori e i destinatari abbiano un agevole accesso a taluni tipi di informazione. Ciascuno Stato membro dovrebbe determinare le modalità con le quali fornire informazioni a prestatori e destinatari nell'ambito della presente direttiva. In particolare, gli Stati membri possono ottemperare all'obbligo di garantire che le informazioni pertinenti siano facilmente accessibili ai prestatori e destinatari consentendo al pubblico l'accesso a tali informazioni attraverso un sito web. Le informazioni dovrebbero essere comunicate in modo chiaro e univoco.

- (51) L'informazione fornita a prestatori e destinatari dovrebbe includere, in particolare, informazioni relative alle procedure e alle formalità, ai dati delle autorità competenti, alle condizioni di accesso ai registri pubblici e alle banche dati pubbliche nonché informazioni concernenti le possibilità di ricorso disponibili e gli estremi delle associazioni e delle organizzazioni presso le quali i prestatori o i destinatari possono ricevere assistenza pratica. L'obbligo delle autorità competenti di assistere prestatori e destinatari non comprende l'assistenza giuridica per singoli casi. Tuttavia, dovrebbero essere fornite informazioni generali sulla maniera in cui i requisiti sono normalmente interpretati o applicati. Spetta del pari agli Stati membri dirimere questioni quali la responsabilità in caso di comunicazione di informazioni errate o fuorvianti.
- (52) La realizzazione in tempi ragionevolmente brevi di un sistema di procedure e di formalità espletate per via elettronica costituirà la condicio sine qua non della semplificazione amministrativa nel settore delle attività di servizi, a beneficio dei prestatori, dei destinatari e delle autorità competenti. Per ottemperare all'obbligo vigente in relazione ai risultati, può rivelarsi necessario adattare le legislazioni e le altre regolamentazioni nazionali applicabili ai servizi. Tale obbligo non osta a che gli Stati membri offrano, oltre a mezzi elettronici, altri strumenti per espletare tali procedure e formalità. Il fatto che tali procedure e formalità debbano poter essere espletate a distanza richiede, in particolare, che gli Stati membri provvedano affinché ciò possa avvenire a livello transfrontaliero. Restano escluse da tale obbligo le procedure o le formalità che, per loro natura, non possono essere espletate a distanza. Inoltre, ciò non interferisce con la legislazione degli Stati membri sull'uso delle lingue.
- (53) Ai fini del rilascio di licenze per talune attività di servizi l'autorità competente può richiedere un colloquio con il richiedente al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere l'attività in questione. In questi casi, l'espletamento delle formalità per via elettronica potrebbe non essere appropriato.
- (54) La possibilità di avere accesso ad un'attività di servizi dovrebbe essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte delle autorità competenti soltanto se ciò è conforme ai principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità. Ciò significa, in particolare, che l'imposizione di un'autorizzazione dovrebbe essere ammissibile soltanto nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori. Queste disposizioni della direttiva non possono tuttavia giustificare regimi di autorizzazione che sono vietati da altri atti comunitari, quali la direttiva 1999/93/CE del 13 dicembre 1999 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche ⁽¹⁾ o la direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico») ⁽²⁾. I risultati del processo di valutazione reciproca consentiranno di determinare a livello comunitario i tipi di attività per le quali i regimi di autorizzazione dovrebbero essere soppressi.
- (55) La presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata la facoltà degli Stati membri di revocare successivamente le autorizzazioni, quando non sussistono più le condizioni per il loro rilascio.
- (56) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano costituiscono motivi imperativi di interesse generale. Tali motivi imperativi possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni. Tuttavia, tali regimi di autorizzazione o restrizioni non dovrebbero discriminare in base alla nazionalità. Inoltre, dovrebbero essere sempre rispettati i principi di necessità e proporzionalità.
- (57) Le disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione dovrebbero riguardare i casi in cui l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio da parte di operatori richieda la decisione di un'autorità competente. Ciò non riguarda né le decisioni delle autorità competenti relative all'istituzione di un ente pubblico o privato per la prestazione di un servizio particolare, né la conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la prestazione di un servizio particolare, che è disciplinata dalle norme sugli appalti pubblici, poiché la presente direttiva non si occupa di tali norme.
- (58) Per agevolare l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio è importante valutare i regimi di autorizzazione e la relativa motivazione e redigere una relazione al riguardo. Quest'obbligo di relazione riguarda solo l'esistenza dei regimi di autorizzazione e non i criteri e le condizioni di rilascio dell'autorizzazione stessa.

⁽¹⁾ GU L 13 del 19.1.2000, pag. 12.

⁽²⁾ GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

- (59) L'autorizzazione dovrebbe di regola consentire al prestatore di avere accesso all'attività di servizio o di esercitare tale attività in tutto il territorio nazionale, a meno che un limite territoriale sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. Ad esempio, la protezione dell'ambiente può giustificare la necessità di ottenere una singola autorizzazione per ciascuna installazione sul territorio nazionale. Tale disposizione non dovrebbe pregiudicare le competenze regionali o locali per la concessione di autorizzazioni all'interno degli Stati membri.
- (60) La presente direttiva, e in particolare le disposizioni concernenti i regimi di autorizzazione e la portata territoriale di un'autorizzazione, non pregiudica la ripartizione delle competenze regionali o locali all'interno di uno Stato membro, compresa l'autonomia regionale e locale e l'impiego di lingue ufficiali.
- (61) La disposizione relativa al divieto di duplicazione delle condizioni di rilascio dell'autorizzazione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri applichino le proprie condizioni specificate nel regime di autorizzazione. Essa dovrebbe prescrivere solo che le autorità competenti, nell'esaminare se le condizioni siano soddisfatte dal richiedente, prendano in considerazione le condizioni equivalenti già soddisfatte dal richiedente in un altro Stato membro. Questa disposizione non dovrebbe prescrivere che siano applicate le condizioni di rilascio dell'autorizzazione previste dal regime di autorizzazione di un altro Stato membro.
- (62) Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, è opportuno prevedere una procedura di selezione tra diversi candidati potenziali, al fine di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. Tale procedura dovrebbe offrire garanzie di trasparenza e di imparzialità e l'autorizzazione così rilasciata non dovrebbe avere una durata eccessiva, non dovrebbe poter essere rinnovata automaticamente o conferire vantaggi al prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti. La presente disposizione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri limitino il numero di autorizzazioni per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche. Le autorizzazioni in questione dovrebbero comunque ottemperare alle altre disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione.
- (63) Qualora non siano previsti regimi diversi, in mancanza di risposta entro un determinato termine, l'autorizzazione si dovrebbe considerare rilasciata. Per determinate attività possono tuttavia essere previsti regimi diversi se ciò è obiettivamente giustificato da motivi imperativi di interesse generale, ivi compresi interessi legittimi di terzi. Tali regimi potrebbero comprendere norme nazionali secondo cui, in mancanza di risposta da parte dell'autorità competente, la domanda si considera respinta; tale rifiuto è impugnabile di fronte alle giurisdizioni competenti.
- (64) Al fine della creazione di un vero mercato interno dei servizi è necessario sopprimere le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi ancora presenti nella legislazione di taluni Stati membri e incompatibili, rispettivamente, con gli articoli 43 e 49 del trattato. Le restrizioni da vietare incidono in modo particolare sul mercato interno dei servizi e dovrebbero essere al più presto eliminate in modo sistematico.
- (65) La libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato. L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività. Tali criteri non dovrebbero contemplare tuttavia i requisiti secondo cui è obbligatoria la presenza di un prestatore o di un suo dipendente o rappresentante nell'esercizio della sua attività se ciò è giustificato da motivi imperativi di interesse pubblico. Uno Stato membro non dovrebbe inoltre limitare la capacità giuridica e la capacità processuale delle società costituite conformemente alla legislazione di un altro Stato membro sul cui territorio queste hanno lo stabilimento principale. Inoltre, uno Stato membro non dovrebbe poter prevedere forme di vantaggio per prestatori che abbiano un legame particolare con un contesto socioeconomico nazionale o locale, né limitare in funzione del luogo di stabilimento del prestatore la facoltà di quest'ultimo di acquisire, usare o alienare diritti e beni o di accedere alle diverse forme di credito e di alloggio, nella misura in cui queste facoltà sono utili all'accesso alla sua attività o all'esercizio effettivo della stessa.
- (66) L'accesso a, o l'esercizio di, un'attività di servizi sul territorio di uno Stato membro non dovrebbe essere soggetto ad una prova economica. Il divieto di richiedere una dimostrazione della capacità economica come condizione per la concessione di un'autorizzazione riguarda le prove economiche in quanto tali e non gli altri requisiti giustificati obiettivamente da motivi imperativi di interesse generale, come la tutela dell'ambiente urbano, la politica sociale e gli obiettivi in materia di sanità pubblica. Tale divieto dovrebbe lasciare impregiudicato l'esercizio delle competenze delle autorità preposte all'applicazione del diritto della concorrenza.

- (67) Per quanto concerne le assicurazioni o le garanzie finanziarie, il divieto di prevedere requisiti dovrebbe riguardare solo l'obbligo che le assicurazioni o le garanzie finanziarie prescritte provengano da un'istituzione finanziaria stabilita nello Stato membro in questione.
- (68) Per quanto concerne la precedente iscrizione in un registro, il divieto di imporre requisiti dovrebbe riguardare solo l'obbligo per il prestatore di essere stato iscritto per un determinato periodo in un registro dello Stato membro in questione prima dello stabilimento.
- (69) Al fine di coordinare la modernizzazione delle norme e regolamentazioni nazionali in modo coerente con le esigenze del mercato interno, è necessario valutare taluni requisiti nazionali non discriminatori che, per le loro caratteristiche proprie, potrebbero sensibilmente limitare, se non addirittura impedire, l'accesso a un'attività o il suo esercizio nell'ambito della libertà di stabilimento. Tale processo di valutazione dovrebbe essere limitato alla compatibilità di detti requisiti con i criteri già stabiliti dalla Corte di giustizia in materia di libertà di stabilimento. Esso non riguarda l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. Detti requisiti, qualora siano discriminatori o non giustificati obiettivamente da motivi imperativi di interesse generale o sproporzionati, devono essere soppressi o modificati. L'esito di tale valutazione sarà diverso a seconda della natura delle attività e dell'interesse generale considerati. In particolare, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, tali requisiti potrebbero essere pienamente giustificati quando perseguono obiettivi di politica sociale.
- (70) Ai fini della presente direttiva e fatto salvo l'articolo 16 del trattato, possono essere considerati servizi d'interesse economico generale soltanto i servizi la cui fornitura costituisca adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico affidata al prestatore dallo Stato membro interessato. Tale affidamento dovrebbe essere effettuato mediante uno o più atti, la cui forma è stabilita da ciascuno Stato membro, e precisare la natura di tale specifica missione.
- (71) La procedura di valutazione reciproca prevista dalla presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la libertà degli Stati membri di stabilire nei rispettivi ordinamenti giuridici un elevato livello di tutela degli interessi generali, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di politica sociale. Inoltre, è necessario che il processo di valutazione reciproca tenga pienamente conto delle specificità dei servizi di interesse economico generale e delle funzioni particolari a essi assegnate. Tali specificità possono giustificare talune restrizioni alla libertà di stabilimento, soprattutto quando tali restrizioni mirino alla protezione della sanità pubblica e ad obiettivi di politica sociale e qualora soddisfino le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettere a), b) e c). Ad esempio, per quanto riguarda l'obbligo di assumere una specifica forma giuridica al fine di prestare determinati servizi in campo sociale, la Corte di giustizia ha già riconosciuto che può essere giustificato imporre al prestatore il requisito di non avere scopo di lucro.
- (72) I servizi d'interesse economico generale sono correlati a compiti importanti relativi alla coesione sociale e territoriale. La realizzazione di tali compiti non dovrebbe essere ostacolata dal processo di valutazione previsto dalla presente direttiva. Tale processo non dovrebbe incidere sui requisiti necessari per la realizzazione dei compiti in questione mentre occorre al contempo esaminare la questione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento.
- (73) Fra i requisiti da prendere in esame figurano i regimi nazionali che, per motivi diversi da quelli relativi alle qualifiche professionali, riservano a prestatori particolari l'accesso a talune attività. Tali requisiti comprendono gli obblighi che impongono al prestatore di avere un determinato status giuridico, in particolare di essere una persona giuridica, una società di persone, un'organizzazione senza scopo di lucro o una società di proprietà di sole persone fisiche, e gli obblighi in materia di partecipazione azionaria in una società, in particolare l'obbligo di disporre di un capitale minimo per determinate attività di servizi oppure di avere una particolare qualifica per detenere capitale in determinate società o per gestirle. La valutazione della compatibilità delle tariffe obbligatorie minime e/o massime con la libertà di stabilimento riguarda soltanto le tariffe specificamente imposte dalle autorità competenti per la prestazione di determinati servizi e non, ad esempio, le norme generali in materia di determinazione dei prezzi, ad esempio per la locazione di immobili.
- (74) Il processo di valutazione reciproca implica che nel periodo di recepimento gli Stati membri debbano procedere ad un esame («screening») della loro legislazione per determinare l'eventuale presenza dei summenzionati requisiti nel loro ordinamento giuridico e, prima dello scadere del periodo di recepimento, debbano elaborare una relazione sui risultati di tale esame. Ogni relazione sarà trasmessa a tutti gli altri Stati membri e a tutte le parti interessate. Gli Stati membri disporranno allora di sei mesi per trasmettere le loro osservazioni in materia. Entro l'anno successivo alla data di recepimento della presente direttiva, la Commissione elaborerà una relazione di sintesi corredandola, se del caso, di proposte riguardanti ulteriori iniziative. Se necessario, la Commissione assisterà gli Stati membri nella definizione di una metodologia comune, con la loro collaborazione.
- (75) Il fatto che la presente direttiva specifichi un certo numero di requisiti che gli Stati membri devono sopprimere o valutare nel corso del periodo di recepimento lascia impregiudicate le procedure di infrazione che possono essere avviate nei confronti di uno Stato membro che ha mancato di ottemperare agli obblighi derivanti dagli articoli 43 o 49 del trattato.

- (76) La presente direttiva non riguarda l'applicazione degli articoli 28, 29 e 30 del trattato relativi alla libera circolazione delle merci. Le restrizioni vietate in forza della disposizione sulla libera prestazione di servizi riguardano i requisiti applicabili all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio e non quelli applicabili alle merci in quanto tali.
- (77) Quando un operatore si sposta in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività di servizi occorre distinguere le situazioni che rientrano nella libertà di stabilimento da quelle coperte, a motivo del carattere temporaneo dell'attività considerata, dalla libera circolazione dei servizi. Per quanto concerne la distinzione tra la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia l'elemento chiave è lo stabilimento o meno dell'operatore nello Stato membro in cui presta il servizio in questione. Se l'operatore è stabilito nello Stato membro in cui presta i suoi servizi, rientra nel campo di applicazione della libertà di stabilimento. Se invece non è stabilito nello Stato membro in cui viene fornito il servizio, le sue attività sono oggetto della libera circolazione dei servizi. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, occorre valutare il carattere temporaneo delle attività considerate non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche in funzione della sua regolarità, periodicità o continuità. Il carattere temporaneo della prestazione non dovrebbe in ogni caso escludere che il prestatore possa dotarsi, nello Stato membro in cui è fornito il servizio, di una determinata infrastruttura, come un ufficio o uno studio, nella misura in cui tale infrastruttura è necessaria per l'esecuzione della prestazione in questione.
- (78) Al fine di garantire la realizzazione efficace della libera circolazione dei servizi e di garantire ai destinatari e ai prestatori la possibilità di beneficiare e di fornire servizi nell'insieme della Comunità senza l'ostacolo delle frontiere, è opportuno chiarire in che misura possono essere imposti gli obblighi previsti dalla legislazione dello Stato membro in cui viene prestato il servizio. È necessario prevedere che la disposizione sulla libera prestazione di servizi non impedisce allo Stato membro nel quale viene prestato il servizio di applicare, in conformità dei principi di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a c), i propri requisiti specifici per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza o per la tutela della salute pubblica o dell'ambiente.
- (79) La Corte di giustizia ha costantemente ritenuto che uno Stato membro conserva il diritto di adottare misure atte ad impedire ai prestatori di trarre profitto abusivamente dai principi del mercato interno. Gli abusi commessi da un prestatore dovrebbero essere stabiliti caso per caso.
- (80) È necessario provvedere affinché i prestatori possano prendere con sé attrezzature che sono parte integrante della prestazione del loro servizio allorché si spostano per prestare servizi in un altro Stato membro. In particolare, è importante evitare le fattispecie in cui sarebbe impossibile prestare il servizio in quanto manca l'attrezzatura, le situazioni in cui i prestatori sostengono costi aggiuntivi, ad esempio perché affittano o acquistano attrezzature diverse rispetto a quelle che utilizzano abitualmente ovvero perché debbono modificare significativamente, rispetto alle loro abitudini, il modo in cui svolgono la loro attività.
- (81) La nozione di attrezzatura non si riferisce ad oggetti materiali che sono forniti dal prestatore al cliente o che diventano parte integrante di un oggetto materiale in esito all'attività di servizi, come i materiali edili o i pezzi di ricambio, o che sono consumati o abbandonati in loco nel corso delle prestazioni di servizi, come i carburanti, gli esplosivi, i fuochi d'artificio, i pesticidi, i veleni o i medicinali.
- (82) Le disposizioni della presente direttiva non dovrebbero pregiudicare l'applicazione da parte di uno Stato membro di norme in materia di condizioni di occupazione. Le norme derivanti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dovrebbero, conformemente al trattato, essere giustificate da ragioni attinenti alla tutela dei lavoratori, non discriminatorie, necessarie e proporzionate, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, nonché conformi ad altre normative comunitarie pertinenti.
- (83) Occorre prevedere che si possa derogare alla disposizione sulla libera prestazione di servizi soltanto nei settori oggetto di deroghe. Tali deroghe sono necessarie per tener conto del grado di integrazione del mercato interno o di talune norme comunitarie relative ai servizi che prevedono che un prestatore sia soggetto ad una legislazione diversa da quella dello Stato membro di stabilimento. Inoltre, a titolo eccezionale, dovrebbero altresì essere prese misure nei confronti di un prestatore in taluni casi specifici e a determinate condizioni sostanziali e procedurali rigorose. Inoltre, le restrizioni alla libera circolazione dei servizi dovrebbero essere consentite, in via eccezionale, soltanto se conformi ai diritti fondamentali che, fanno parte integrante dei principi generali di diritto sanciti nell'ordinamento giuridico della Comunità.
- (84) La deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi relativa ai servizi postali dovrebbe applicarsi sia alle attività riservate al prestatore del servizio universale che ad altri servizi postali.

- (85) La deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi relativa al recupero giudiziario dei crediti e il riferimento ad un eventuale futuro strumento di armonizzazione riguardano soltanto l'accesso ad attività che consistono, in particolare, nel promuovere dinanzi ad un giudice azioni connesse al recupero di crediti, nonché il loro esercizio.
- (86) La presente direttiva non concerne le condizioni di lavoro e di occupazione che, in conformità della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi ⁽¹⁾, si applicano ai lavoratori distaccati per prestare un servizio nel territorio di un altro Stato membro. In tali casi, la direttiva 96/71/CE prevede che i prestatori debbano conformarsi alle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili, in alcuni settori elencati, nello Stato membro in cui viene prestato il servizio. Tali condizioni sono: periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, comprese le tariffe per lavoro straordinario, condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la tutela dei lavoratori ceduti da imprese di lavoro interinale, salute, sicurezza e igiene sul lavoro, provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti, puerpere, bambini e giovani, parità di trattamento tra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione. Ciò riguarda non solo le condizioni di lavoro e occupazione stabilite per legge, ma anche quelle stabilite in contratti collettivi o sentenze arbitrali, che siano ufficialmente dichiarati o siano di fatto universalmente applicabili ai sensi della direttiva 96/71/CE. La presente direttiva, inoltre, non dovrebbe impedire agli Stati membri di applicare condizioni di lavoro e di occupazione a materie diverse da quelle elencate nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE per motivi di ordine pubblico.
- (87) La presente direttiva non riguarda inoltre le condizioni di lavoro e di occupazione qualora il lavoratore che presta un servizio transfrontaliero sia assunto nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. La presente direttiva non dovrebbe incidere neppure sul diritto degli Stati membri in cui viene prestato il servizio di determinare l'esistenza di un rapporto di lavoro e la distinzione tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati, compresi i «falsi lavoratori autonomi». A tale proposito, la caratteristica essenziale di un rapporto di lavoro ai sensi dell'articolo 39 del trattato dovrebbe essere il fatto che per un determinato periodo di tempo una persona fornisce servizi per conto e sotto la direzione di un'altra persona in cambio di una remunerazione; qualsiasi attività che una persona svolge al di fuori di un rapporto subordinato deve essere classificata come attività svolta a titolo autonomo ai sensi degli articoli 43 e 49 del trattato.
- (88) La disposizione sulla libera prestazione di servizi non dovrebbe applicarsi nei casi in cui, in conformità del diritto comunitario, un'attività sia riservata in uno Stato membro ad una professione specifica, ad esempio qualora sia previsto l'esercizio esclusivo della consulenza giuridica da parte degli avvocati.
- (89) La deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi per quanto riguarda questioni inerenti all'immatricolazione di veicoli presi in leasing in uno Stato membro diverso da quello in cui vengono utilizzati risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha riconosciuto che uno Stato membro possa assoggettare a tale obbligo, a condizioni commisurate, i veicoli utilizzati sul suo territorio. Tale esclusione non riguarda il noleggio a titolo occasionale o temporaneo.
- (90) Le relazioni contrattuali tra il prestatore e il cliente nonché tra il datore di lavoro e il dipendente non sono soggette alla presente direttiva. La legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali del prestatore è determinata dalle norme di diritto internazionale privato.
- (91) Occorre lasciare agli Stati membri la possibilità di assumere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in via eccezionale, misure che derogano alla disposizione sulla libera prestazione di servizi per motivi attinenti alla sicurezza dei servizi. Tuttavia tale possibilità dovrebbe essere utilizzata solo in assenza di un'armonizzazione comunitaria.
- (92) Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi contrarie alla presente direttiva possono scaturire non solo da misure assunte nei confronti dei prestatori, ma anche dai numerosi ostacoli alla fruizione di servizi da parte dei destinatari e in particolare da parte dei consumatori. La presente direttiva cita, a titolo di esempio, determinati tipi di restrizioni applicate ad un destinatario che desidera fruire di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Vi figurano altresì le fattispecie in cui i destinatari di un servizio sottostanno all'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle proprie autorità competenti o di presentare una dichiarazione presso di esse per poter fruire di un servizio di un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Ciò non riguarda i regimi generali di autorizzazione che si applicano anche alla fruizione di un servizio fornito da un prestatore stabilito nello stesso Stato membro.

⁽¹⁾ GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

- (93) La nozione di aiuti finanziari previsti per la fruizione di un particolare servizio non dovrebbe applicarsi né ai regimi di aiuti concessi dagli Stati membri, in particolare nel settore sociale o nel settore culturale, che sono contemplati da norme comunitarie in materia di concorrenza, né all'assistenza finanziaria generale non connessa alla fruizione di un particolare servizio, ad esempio le borse di studio o i prestiti a studenti.
- (94) Conformemente alle disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei servizi, le discriminazioni fondate sulla cittadinanza o sulla residenza, a livello nazionale o locale, del destinatario sono vietate. Tali discriminazioni potrebbero assumere la forma di un obbligo, imposto soltanto ai cittadini di un altro Stato membro, di fornire documenti originali, copie autenticate, un certificato di cittadinanza o traduzioni ufficiali di documenti per poter fruire di un servizio o di condizioni o tariffe più vantaggiose. Tuttavia, il divieto di applicare requisiti discriminatori non dovrebbe ostare a che possano essere riservati a taluni destinatari determinati vantaggi, soprattutto tariffari, se ciò avviene in base a criteri oggettivi e legittimi.
- (95) Il principio di non discriminazione nel mercato interno implica che l'accesso di un destinatario, in particolare di un consumatore, a un servizio offerto al pubblico non possa essere negato o reso più difficile in base al criterio della nazionalità o del luogo di residenza del destinatario contenuto nelle condizioni generali a disposizione del pubblico. Ciò non impedisce di prevedere, in queste condizioni generali, tariffe e condizioni variabili per la prestazione di un servizio se direttamente giustificate da fattori oggettivi che possono variare da paese a paese, quali i costi supplementari derivanti dalla distanza, le caratteristiche tecniche della prestazione, le diverse condizioni del mercato, come una domanda maggiore o minore influenzata dalla stagionalità, i periodi di ferie diversi negli Stati membri e i prezzi diversi della concorrenza, o i rischi aggiuntivi in relazione a normative diverse da quelle dello Stato membro di stabilimento. Ciò non implica neanche che la mancata prestazione di un servizio ad un consumatore perché non si detengono i diritti di proprietà intellettuale richiesti in un particolare territorio costituisca una discriminazione illegittima.
- (96) Tra i mezzi con i quali il prestatore può rendere facilmente accessibili al destinatario le informazioni che è tenuto a fornire è opportuno prevedere la comunicazione del suo indirizzo di posta elettronica, compreso il suo sito web. Inoltre, le informazioni che il prestatore ha l'obbligo di rendere disponibili nella documentazione con cui illustra in modo dettagliato i suoi servizi non dovrebbero consistere in comunicazioni commerciali di carattere generale come la pubblicità, ma piuttosto in una descrizione dettagliata dei servizi proposti, anche tramite documenti presentati su un sito web.
- (97) Occorre prevedere nella presente direttiva delle norme relative all'alta qualità dei servizi, che soddisfino in particolare requisiti di informazione e trasparenza. Tali norme dovrebbero applicarsi sia nel caso di prestazioni di servizi transfrontalieri tra Stati membri, sia nel caso di servizi offerti da un prestatore all'interno dello Stato membro in cui egli è stabilito senza imporre inutili oneri alle piccole e medie imprese. Esse non dovrebbero impedire in nessun caso agli Stati membri di applicare, conformemente alla presente direttiva e ad altre norme comunitarie, requisiti di qualità supplementari o diversi.
- (98) Gli operatori che prestano servizi che presentano un rischio diretto e particolare per la salute o la sicurezza o un rischio finanziario per il destinatario o terzi dovrebbero in linea di principio essere coperti da un'adeguata assicurazione di responsabilità professionale o da un'altra forma di garanzia equivalente o comparabile; ciò implica, in particolare, che di norma tale operatore dovrebbe avere un'adeguata copertura assicurativa per i servizi che fornisce in uno o più Stati membri diversi dallo Stato membro di stabilimento.
- (99) L'assicurazione o garanzia dovrebbe essere adeguata alla natura e alla portata del rischio. I prestatori dovrebbero disporre pertanto di una copertura transfrontaliera solo se effettivamente prestano servizi in altri Stati membri. Gli Stati membri non dovrebbero stabilire norme più particolareggiate in materia di copertura assicurativa e fissare ad esempio soglie minime per il capitale assicurato o limiti per le esclusioni dalla copertura assicurativa. I prestatori e le imprese di assicurazione dovrebbero mantenersi flessibili in modo da negoziare polizze assicurative mirate in funzione della natura e della portata esatte del rischio. Inoltre, non è necessario stabilire per legge l'obbligo di contrarre un'assicurazione adeguata. Dovrebbe essere sufficiente che l'obbligo di assicurazione faccia parte delle regole deontologiche stabilite dagli ordini o organismi professionali. Infine, le imprese di assicurazione non dovrebbero essere sottoposte all'obbligo di fornire una copertura assicurativa.
- (100) Occorre sopprimere i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate, revocando non i divieti relativi al contenuto di una comunicazione commerciale bensì quei divieti che, in generale e per una determinata professione, proibiscono una o più forme di comunicazione commerciale, ad esempio il divieto assoluto di pubblicità in un determinato o in determinati mezzi di comunicazione. Per quanto riguarda il contenuto e le modalità delle comunicazioni commerciali, occorre incoraggiare gli operatori del settore ad elaborare, nel rispetto del diritto comunitario, codici di condotta a livello comunitario.

- (101) È necessario ed è nell'interesse dei destinatari, in particolare dei consumatori, assicurare che i prestatori abbiano la possibilità di fornire servizi multidisciplinari e che le restrizioni a questo riguardo siano limitate a quanto necessario per assicurare l'imparzialità nonché l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate. Ciò lascia impregiudicati le restrizioni o i divieti relativi all'esercizio di particolari attività intesi ad assicurare l'indipendenza nei casi in cui uno Stato membro affida ad un prestatore un particolare compito, segnatamente nel settore dello sviluppo urbano e non dovrebbe incidere sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza.
- (102) Al fine di migliorare la trasparenza e di favorire valutazioni fondate su criteri comparabili per quanto riguarda la qualità dei servizi offerti e forniti ai destinatari, è importante che le informazioni sul significato dei marchi di qualità e di altri segni distintivi relativi a tali servizi siano facilmente accessibili. L'obbligo di trasparenza riveste particolare importanza in settori quali il turismo, in particolare il settore alberghiero, per i quali il ricorso a sistemi di classificazione è generalizzato. Inoltre, occorre analizzare in che misura la normalizzazione europea può contribuire a favorire la compatibilità e la qualità dei servizi. Le norme europee sono elaborate dagli organismi europei di normalizzazione, ossia il Comitato europeo di normazione (CEN), il Comitato europeo di normalizzazione elettronica (CENELEC) e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI). Se necessario, la Commissione può, conformemente alle procedure previste dalla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione ⁽¹⁾, affidare un mandato per l'elaborazione di specifiche norme europee.
- (103) Per risolvere potenziali problemi di esecuzione delle decisioni giudiziarie, è opportuno prevedere che gli Stati membri riconoscano garanzie equivalenti costituite presso istituzioni o organismi quali banche, assicuratori o altri prestatori di servizi finanziari stabiliti in un altro Stato membro.
- (104) Lo sviluppo di una rete di autorità degli Stati membri preposte alla tutela dei consumatori, oggetto del regolamento (CE) n. 2006/2004, è complementare alla cooperazione prevista nella presente direttiva. L'applicazione della legislazione in materia di tutela dei consumatori alle situazioni transfrontaliere, in particolare in relazione alle nuove pratiche di marketing e di vendita, come pure la necessità di eliminare alcuni ostacoli specifici alla cooperazione in questo settore, richiedono un maggior grado di cooperazione fra Stati membri. In questo settore occorre in particolare provvedere affinché gli Stati membri impongano agli operatori di cessare sul loro territorio le pratiche illegali a scapito dei consumatori di un altro Stato membro.
- (105) La cooperazione amministrativa è essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri comporta la proliferazione delle norme applicabili ai prestatori o la duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere e può essere sfruttata da operatori disonesti per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi. È dunque essenziale prevedere in capo agli Stati membri obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di effettiva cooperazione.
- (106) Ai fini del capo relativo alla cooperazione amministrativa, con il termine «controllo» si dovrebbe fare riferimento ad attività quali il controllo e l'accertamento dei fatti, la soluzione di problemi, l'esecuzione e l'irrogazione di sanzioni e le successive attività di follow-up.
- (107) In circostanze normali la mutua assistenza dovrebbe essere attuata direttamente tra le autorità competenti. I punti di contatto designati dagli Stati membri dovrebbero essere chiamati a facilitare tale processo solo se insorgono difficoltà, ad esempio se occorre assistenza per individuare l'autorità competente.
- (108) Taluni obblighi di mutua assistenza dovrebbero applicarsi a tutte le questioni contemplate dalla presente direttiva, comprese quelle relative ai casi in cui un prestatore si stabilisce in un altro Stato membro. Altri obblighi di mutua assistenza dovrebbero applicarsi soltanto nei casi di prestazione di servizi transfrontalieri nei quali si applica la disposizione sulla libera prestazione di servizi. Un'ulteriore serie di obblighi dovrebbe applicarsi in tutti i casi di prestazione di servizi transfrontalieri, compresi i settori non coperti dalla disposizione sulla libera prestazione di servizi. La prestazione di servizi transfrontalieri dovrebbe comprendere i casi di servizi prestati a distanza e quelli in cui il destinatario si reca nello Stato membro di stabilimento del prestatore per fruire degli stessi.
- (109) Nel caso dello spostamento del prestatore in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento, è opportuno prevedere tra questi due Stati membri un'assistenza reciproca che consenta al primo di procedere a verifiche, ispezioni e indagini su richiesta dello Stato membro di stabilimento o di effettuare di propria iniziativa tali verifiche se si tratta esclusivamente di constatazioni fattuali.
- (110) Non dovrebbe essere possibile agli Stati membri aggirare le norme stabilite nella presente direttiva, compresa la disposizione sulla libera prestazione di servizi, effettuando controlli, ispezioni o indagini che siano discriminatorie o sproporzionate.

⁽¹⁾ GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37. Direttiva modificata da ultimo dall'atto di adesione del 2003.

- (111) Le disposizioni della presente direttiva riguardanti lo scambio di informazioni sull'onorabilità dei prestatori dovrebbero lasciare impregiudicate le iniziative nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in particolare in materia di scambio di informazioni tra autorità degli Stati membri preposte all'applicazione della legge e di casellari giudiziari.
- (112) La cooperazione tra Stati membri richiede un sistema elettronico di informazione che funzioni correttamente per consentire alle autorità competenti di individuare agevolmente i loro interlocutori negli altri Stati membri e comunicare in modo efficiente.
- (113) Occorre disporre che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggino le parti interessate ad elaborare codici di condotta a livello comunitario finalizzati, in particolare, a promuovere la qualità dei servizi e tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna professione. I codici di condotta devono rispettare il diritto comunitario e in particolare il diritto della concorrenza. Essi non dovrebbero essere incompatibili con le norme di deontologia professionale giuridicamente vincolanti negli Stati membri.
- (114) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali. Tali codici di condotta dovrebbero includere, a seconda della natura specifica di ogni professione, norme per le comunicazioni commerciali relative alle professioni regolamentate e norme deontologiche delle professioni regolamentate intese a garantire l'indipendenza, l'imparzialità e il segreto professionale. Dovrebbero inoltre essere inserite in tali codici di condotta le condizioni cui sono soggette le attività degli agenti immobiliari. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure di accompagnamento per incoraggiare gli ordini, gli organismi e le associazioni professionali ad applicare a livello nazionale questi codici di condotta adottati a livello comunitario.
- (115) I codici di condotta a livello comunitario hanno lo scopo di fissare regole di condotta minime sono complementari ai requisiti di legge degli Stati membri. Essi non ostano, in conformità del diritto comunitario, a che gli Stati membri adottino con legge misure più rigorose, ovvero a che gli organismi o ordini professionali nazionali prevedano una maggiore tutela nei rispettivi codici nazionali di condotta.
- (116) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire la soppressione degli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera prestazione dei servizi fra Stati membri, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni dell'azione, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario

per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

- (117) Le misure necessarie per l'attuazione della presente direttiva sono adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione ⁽¹⁾,
- (118) Conformemente al paragrafo 34 dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» ⁽²⁾, gli Stati membri sono incoraggiati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la direttiva e i provvedimenti di recepimento,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Oggetto

1. La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.
2. La presente direttiva non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi.
3. La presente direttiva non riguarda né l'abolizione di monopoli che forniscono servizi né gli aiuti concessi dagli Stati membri cui si applicano le regole comunitarie di concorrenza.

La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti.

4. La presente direttiva non pregiudica le misure adottate a livello comunitario o nazionale, in conformità del diritto comunitario, volte a tutelare o a promuovere la diversità culturale o linguistica o il pluralismo dei media.

⁽¹⁾ GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23. Decisione modificata dalla decisione 2006/512/CE (GU L 200 del 22.7.2006, pag. 11).

⁽²⁾ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

5. La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale. Tuttavia gli Stati membri non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano specificamente o influenzano l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa, aggirando le norme stabilite nella presente direttiva.

6. La presente direttiva non pregiudica la legislazione del lavoro, segnatamente le disposizioni giuridiche o contrattuali che disciplinano le condizioni di occupazione, le condizioni di lavoro, compresa la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, e il rapporto tra datori di lavoro e lavoratori, che gli Stati membri applicano in conformità del diritto nazionale che rispetta il diritto comunitario. Parimenti, la presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale.

7. La presente direttiva non pregiudica l'esercizio dei diritti fondamentali quali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto comunitario, né il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi e di intraprendere azioni sindacali in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario.

Articolo 2

Campo di applicazione

1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

- a) i servizi non economici d'interesse generale;
- b) i servizi finanziari quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE;
- c) i servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE;
- d) i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE;
- e) i servizi delle agenzie di lavoro interinale;
- f) i servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata;

- g) i servizi audiovisivi, ivi compresi i servizi cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi radiofonici;
- h) le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse;
- i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato;
- j) i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato;
- k) i servizi privati di sicurezza;
- l) i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

3. La presente direttiva non si applica al settore fiscale.

Articolo 3

Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario

1. Se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche. Tra tali atti comunitari rientrano:

- a) la direttiva 96/71/CE;
- b) il regolamento (CEE) n. 1408/71;
- c) la direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive ⁽¹⁾;
- d) la direttiva 2005/36/CE.

2. La presente direttiva non riguarda le norme di diritto internazionale privato, in particolare quelle che disciplinano la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, ivi comprese quelle che garantiscono che i consumatori beneficino della tutela riconosciuta loro dalla normativa sulla protezione dei consumatori vigente nel loro Stato membro.

⁽¹⁾ GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23. Direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 202 del 30.7.1997, pag. 60).

3. Gli Stati membri applicano le disposizioni della presente direttiva nel rispetto delle norme del trattato che disciplinano il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi.

Articolo 4

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- 1) «servizio»: qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione;
- 2) «prestatore»: qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio;
- 3) «destinatario»: qualsiasi persona fisica che sia cittadino di uno Stato membro o che goda di diritti conferitile da atti comunitari o qualsiasi persona giuridica, di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro che, a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio;
- 4) «Stato membro di stabilimento»: lo Stato membro nel cui territorio è stabilito il prestatore del servizio considerato;
- 5) «stabilimento»: l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo 43 del trattato a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi;
- 6) «regime di autorizzazione»: qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio;
- 7) «requisito»: qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti ai sensi della presente direttiva;
- 8) «motivi imperativi d'interesse generale»: motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei

consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale;

- 9) «autorità competente»: qualsiasi organo o qualsiasi istituzione responsabile, in uno Stato membro, del controllo o della disciplina delle attività di servizi, in particolare le autorità amministrative, ivi compresi gli organi giurisdizionali che agiscono in tale veste, gli ordini professionali e le associazioni o organismi professionali che, nell'ambito della propria autonomia giuridica, disciplinano collettivamente l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio;
- 10) «Stato membro nel quale è prestato il servizio»: lo Stato membro in cui il servizio è fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
- 11) «professione regolamentata»: un'attività professionale o un insieme di attività professionali ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE;
- 12) «comunicazione commerciale»: qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere, direttamente o indirettamente, beni, servizi, o l'immagine di un'impresa, di un'organizzazione o di una persona che svolge un'attività commerciale, industriale o artigianale o che esercita una professione regolamentata. Non costituiscono, di per sé, comunicazioni commerciali le informazioni seguenti:
 - a) le informazioni che permettono l'accesso diretto all'attività dell'impresa, dell'organizzazione o della persona, in particolare un nome di dominio o un indirizzo di posta elettronica,
 - b) le comunicazioni relative ai beni, ai servizi o all'immagine dell'impresa, dell'organizzazione o della persona elaborate in modo indipendente, in particolare se fornite in assenza di un corrispettivo economico.

CAPO II

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Articolo 5

Semplificazione delle procedure

1. Gli Stati membri esaminano le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio. Laddove le procedure e formalità esaminate ai sensi del presente paragrafo non sono sufficientemente semplici, gli Stati membri le semplificano.
2. La Commissione può stabilire formulari armonizzati a livello comunitario conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2. Tali formulari sono equivalenti ai certificati, agli attestati e a tutti gli altri documenti richiesti ai prestatori.

3. Gli Stati membri che chiedono ad un prestatore o ad un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento comprovante il rispetto di un particolare requisito, accettano i documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che il requisito in questione è rispettato. Essi non impongono la presentazione di documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata salvo i casi previsti da altre norme comunitarie o salvo le eccezioni giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, fra cui l'ordine pubblico e la sicurezza.

Il primo comma non pregiudica il diritto degli Stati membri di richiedere traduzioni non autenticate di documenti in una delle loro lingue ufficiali.

4. Il paragrafo 3 non si applica ai documenti cui fanno riferimento l'articolo 7, paragrafo 2 e l'articolo 50 della direttiva 2005/36/CE, gli articoli 45, paragrafo 3, 46, 49 e 50 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi ⁽¹⁾, l'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica ⁽²⁾, la direttiva 68/151/CEE del Consiglio del 9 marzo 1968, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste negli Stati membri alle società a monte dell'articolo 58, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi ⁽³⁾ e la undicesima direttiva 89/666/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativa alla pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato ⁽⁴⁾.

Articolo 6

Sportello unico

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:

- a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

⁽¹⁾ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione (GU L 333 del 20.12.2005, pag. 28).

⁽²⁾ GU L 77 del 14.3.1998, pag. 36. Direttiva modificata dall'Atto di adesione del 2003.

⁽³⁾ GU L 65 del 14.3.1968, pag. 8. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 221 del 4.9.2003, pag. 13).

⁽⁴⁾ GU L 395 del 30.12.1989, pag. 36.

- b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle sue attività di servizi.

2. L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali.

Articolo 7

Diritto all'informazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché per il tramite degli sportelli unici i prestatori e i destinatari possano agevolmente prendere conoscenza delle informazioni seguenti:

- a) i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;
- b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;
- c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
- d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori;
- e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

2. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori e i destinatari possano beneficiare, su richiesta, dell'assistenza delle autorità competenti, che consiste nel fornire informazioni sul modo in cui i requisiti di cui al paragrafo 1, lettera a), vengono generalmente interpretati ed applicati. Ove opportuno, tale assistenza include una semplice guida esplicativa. L'informazione è fornita in un linguaggio semplice e comprensibile.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni e l'assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 siano fornite in modo chiaro e non ambiguo, siano facilmente accessibili a distanza e per via elettronica e siano aggiornate.

4. Gli Stati membri provvedono affinché gli sportelli unici e le autorità competenti rispondano con la massima sollecitudine alle domande di informazioni o alle richieste di assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 e, in caso di richiesta irregolare o infondata, ne informino senza indugio il richiedente.

5. Gli Stati membri e la Commissione adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli sportelli unici a rendere accessibili le informazioni di cui al presente articolo in altre lingue comunitarie. Ciò non pregiudica la legislazione degli Stati membri in materia di impiego delle lingue.

6. L'obbligo, per le autorità competenti, di assistere i prestatori e i destinatari non impone a tali autorità di prestare consulenza legale in singoli casi ma riguarda soltanto un'informazione generale sul modo in cui i requisiti sono di norma interpretati e applicati.

Articolo 8

Procedure per via elettronica

1. Gli Stati membri provvedono affinché le procedure e le formalità relative all'accesso ad 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.

2. Il paragrafo 1 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.

3. La Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, le modalità d'applicazione del paragrafo 1 del presente articolo al fine di agevolare l'interoperabilità dei sistemi di informazione e l'uso di procedure per via elettronica fra Stati membri, tenendo conto di standard comuni stabiliti a livello comunitario.

CAPO III

LIBERTÀ DI STABILIMENTO DEI PRESTATORI

SEZIONE 1

Autorizzazioni

Articolo 9

Regimi di autorizzazione

1. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

- a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;
- b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;

c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

2. Nella relazione prevista all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri indicano i propri regimi di autorizzazione e ne motivano la conformità al paragrafo 1 del presente articolo.

3. Le disposizioni della presente sezione non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.

Articolo 10

Condizioni di rilascio dell'autorizzazione

1. I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario.

2. I criteri di cui al paragrafo 1 devono essere:

- a) non discriminatori;
- b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) commisurati all'obiettivo di interesse generale;
- d) chiari e inequivocabili;
- e) oggettivi;
- f) resi pubblici preventivamente;
- g) trasparenti e accessibili.

3. Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non rappresentano un doppiopione di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. I punti di contatto di cui all'articolo 28, paragrafo 2 e il prestatore assistono l'autorità competente fornendo le informazioni necessarie in merito a questi requisiti.

4. L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici, tranne nei casi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

5. L'autorizzazione è concessa non appena da un adeguato esame risulti che le condizioni stabilite per ottenere l'autorizzazione sono soddisfatte.

6. Salvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello.

7. Il presente articolo non mette in discussione la ripartizione di competenze, a livello locale o regionale, delle autorità degli Stati membri che concedono tale autorizzazione.

Articolo 11

Durata di validità dell'autorizzazione

1. L'autorizzazione rilasciata al prestatore non ha durata limitata, ad eccezione dei casi seguenti:

- a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti;
- b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale;

o

- c) una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

2. Il paragrafo 1 non riguarda il termine massimo entro il quale il prestatore deve effettivamente cominciare la sua attività dopo aver ricevuto l'autorizzazione.

3. Gli Stati membri assoggettano un prestatore all'obbligo di informare lo sportello unico competente di cui all'articolo 6 dei seguenti cambiamenti:

- a) l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione;
- b) i cambiamenti della sua situazione che comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione.

4. Il presente articolo non pregiudica la facoltà degli Stati membri di revocare le autorizzazioni qualora non siano più rispettate le condizioni di autorizzazione.

Articolo 12

Selezione tra diversi candidati

1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.

3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

Articolo 13

Procedure di autorizzazione

1. Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità.

2. Le procedure e le formalità di autorizzazione non sono dissuasive e non complicano o ritardano indebitamente la prestazione del servizio. Esse devono essere facilmente accessibili e gli oneri che ne possono derivare per i richiedenti devono essere ragionevoli e commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione e non essere superiori ai costi delle procedure.

3. Le procedure e le formalità di autorizzazione sono tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sia trattata con la massima sollecitudine e, in ogni modo, entro un termine di risposta ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente. Il termine decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione. Qualora giustificato dalla complessità della questione il termine può essere prorogato una volta dall'autorità competente per un periodo limitato. La proroga e la sua durata deve essere debitamente motivata e notificata al richiedente prima della scadenza del periodo iniziale.

4. In mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato conformemente al paragrafo 3 l'autorizzazione si considera rilasciata. Può tuttavia essere previsto un regime diverso se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi.

5. Ogni domanda di autorizzazione è oggetto di una ricevuta inviata con la massima sollecitudine. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti:

- a) il termine di cui al paragrafo 3;
- b) i mezzi di ricorso previsti;

c) laddove applicabile, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come concessa.

6. Qualora la domanda sia incompleta, i richiedenti sono informati quanto prima della necessità di presentare ulteriori documenti, nonché degli eventuali effetti sul termine di risposta di cui al paragrafo 3.

7. Qualora una domanda sia respinta in quanto non rispetta le procedure o le formalità necessarie, i richiedenti devono esserne informati il più presto possibile.

SEZIONE 2

Requisiti vietati o soggetti a valutazione

Articolo 14

Requisiti vietati

Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

- 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare:
 - a) il requisito della cittadinanza per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;
 - b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;
- 2) il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri;
- 3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;
- 4) condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento, salvo quelle previste in atti comunitari riguardanti l'energia;

5) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale;

6) il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico;

7) l'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio degli Stati membri in questione. Ciò non pregiudica la facoltà, per gli Stati membri, di esigere un'assicurazione o garanzie finanziarie in quanto tali come pure i requisiti relativi alla partecipazione a un fondo collettivo di indennizzo, ad esempio per i membri di organismi o ordini o di organizzazioni professionali;

8) l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri degli Stati membri in questione o di aver in precedenza esercitato l'attività sul loro territorio per un determinato periodo.

Articolo 15

Requisiti da valutare

1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

- a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;
- b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;
- c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;

- d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività;
- e) il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale;
- f) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti;
- g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare;
- h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

- a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;
- b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano alla legislazione riguardante i servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata.

5. Nella relazione di valutazione reciproca di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano quanto segue:

- a) i requisiti che intendono mantenere e le ragioni per le quali ritengono che tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3;
- b) i requisiti che sono stati soppressi o attenuati.

6. A decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti quali quelli indicati al paragrafo 2 soltanto quando essi sono conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3.

7. Gli Stati membri notificano alla Commissione, in fase di progetto, le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i requisiti di cui al paragrafo 6, specificandone le motivazioni. La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri. La notifica non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione.

Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica, la Commissione esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con il diritto comunitario e adotta, all'occorrenza, una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adopterle o di sopprimerle.

Con la notifica di un progetto di disposizione di diritto interno ai sensi della direttiva 98/34/CE si soddisfa al tempo stesso l'obbligo di notifica previsto dalla presente direttiva.

CAPO IV

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

SEZIONE 1

Libera prestazione di servizi e deroghe relative

Articolo 16

Libera prestazione di servizi

1. Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti.

Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio.

Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi:

- a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede,
- b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente,
- c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

2. Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti seguenti:

- a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;
- b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio, salvo i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario;
- c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;
- d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;
- e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle loro autorità competenti;
- f) i requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio;
- g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19.

3. Allo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente, e in conformità del paragrafo 1. Allo stesso modo, a quello Stato membro non può essere impedito di applicare, conformemente al diritto comunitario, le proprie norme in materia di condizioni di occupazione, comprese le norme che figurano negli accordi collettivi.

4. Entro il 28 dicembre 2011 e previa consultazione degli Stati membri e delle parti sociali a livello comunitario, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente articolo, in cui esamina la necessità di proporre misure di armonizzazione per le attività di servizi che rientrano nel campo d'applicazione della presente direttiva.

Articolo 17

Ulteriori deroghe alla libera prestazione di servizi

L'articolo 16 non si applica:

- 1) ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro, fra cui:
 - a) nel settore postale, i servizi contemplati dalla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio ⁽¹⁾;
 - b) nel settore dell'energia elettrica, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica ⁽²⁾;
 - c) nel settore del gas, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale ⁽³⁾;
 - d) i servizi di distribuzione e fornitura idriche e i servizi di gestione delle acque reflue;
 - e) il trattamento dei rifiuti;
- 2) alle materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE;
- 3) alle materie disciplinate dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati ⁽⁴⁾;
- 4) alle materie disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati ⁽⁵⁾;

- 5) alle attività di recupero giudiziario dei crediti;

⁽¹⁾ GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1)

⁽²⁾ GU L 176 del 15.7.2003, pag. 37. Direttiva modificata da ultimo dalla decisione 2006/653/CE della Commissione (GU L 270 del 29.9.2006, pag. 72).

⁽³⁾ GU L 176 del 15.7.2003, pag. 57.

⁽⁴⁾ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31. Direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003.

⁽⁵⁾ GU L 78 del 26.3.1977, pag. 17. Direttiva modificata da ultimo dall'Atto di adesione del 2003.

6) alle materie disciplinate dal titolo II della direttiva 2005/36/CE, compresi i requisiti negli Stati membri dove il servizio è prestato che riservano un'attività ad una particolare professione;

7) alle materie disciplinate dal regolamento (CEE) 1408/71;

8) per quanto riguarda le formalità amministrative relative alla libera circolazione delle persone ed alla loro residenza, alle questioni disciplinate dalle disposizioni della direttiva 2004/38/CE, che stabiliscono le formalità amministrative a carico dei beneficiari da espletare presso le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio;

9) per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi che si spostano in un altro Stato membro nell'ambito di una prestazione di servizi, alla possibilità per gli Stati membri di imporre l'obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno ai cittadini di paesi terzi che non godono del regime di riconoscimento reciproco di cui all'articolo 21 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni ⁽¹⁾, o alla possibilità di imporre ai cittadini di paesi terzi l'obbligo di presentarsi alle autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio al momento del loro ingresso o successivamente;

10) per quanto riguarda le spedizioni di rifiuti, le materie disciplinate dal regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio ⁽²⁾;

11) ai diritti d'autore e diritti connessi, ai diritti di cui alla direttiva 87/54/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1986, sulla tutela giuridica delle topografie di prodotti a semiconduttori ⁽³⁾ e alla direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 1996 relativa alla tutela giuridica delle banche di dati ⁽⁴⁾ nonché ai diritti di proprietà industriale;

12) agli atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio;

13) alle materie disciplinate dalla direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati ⁽⁵⁾;

14) all'immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro;

15) alle disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato.

Articolo 18

Deroghe per casi individuali

1. In deroga all'articolo 16 e a titolo eccezionale, uno Stato membro può prendere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro misure relative alla sicurezza dei servizi.

2. Le misure di cui al paragrafo 1 possono essere assunte esclusivamente nel rispetto della procedura di mutua assistenza prevista all'articolo 35 e se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

- a) le disposizioni nazionali a norma delle quali sono assunte le misure non hanno fatto oggetto di un'armonizzazione comunitaria riguardante il settore della sicurezza dei servizi;
- b) le misure proteggono maggiormente il destinatario rispetto a quelle che adotterebbe lo Stato membro di stabilimento in conformità delle sue disposizioni nazionali;
- c) lo Stato membro di stabilimento non ha adottato alcuna misura o ha adottato misure insufficienti rispetto a quelle di cui all'articolo 35, paragrafo 2;
- d) le misure sono proporzionate.

3. I paragrafi 1 e 2 lasciano impregiudicate le disposizioni che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi o che permettono deroghe a detta libertà, previste in atti comunitari.

SEZIONE 2

Diritti dei destinatari di servizi

Articolo 19

Restrizioni vietate

Gli Stati membri non possono imporre al destinatario requisiti che limitano l'utilizzazione di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare i requisiti seguenti:

- a) l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle loro autorità competenti o quello di presentare una dichiarazione presso di esse;

⁽¹⁾ GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19. Convenzione modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 1160/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 191 del 22.7.2005, pag. 18).

⁽²⁾ GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento della Commissione (CE) n. 2557/2001 (GU L 349 del 31.12.2001, pag. 1).

⁽³⁾ GU L 24 del 27.1.1987, pag. 36.

⁽⁴⁾ GU L 77 del 27.3.1996, pag. 20.

⁽⁵⁾ GU L 157 del 9.6.2006, pag. 87.

- b) limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari a causa del fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro o in ragione del luogo in cui il servizio è prestato.

Articolo 20

Non discriminazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché al destinatario non vengano imposti requisiti discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le condizioni generali di accesso a un servizio che il prestatore mette a disposizione del grande pubblico non contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti allorché queste sono direttamente giustificate da criteri oggettivi.

Articolo 21

Assistenza ai destinatari

1. Gli Stati membri provvedono affinché i destinatari possano ottenere nello Stato membro in cui risiedono le seguenti informazioni:
- a) informazioni generali sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, in particolare quelli connessi con la tutela dei consumatori;
- b) informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario;
- c) i dati delle associazioni o organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori, presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Se del caso, la consulenza delle autorità competenti include una semplice guida esplicativa. Le informazioni e l'assistenza sono fornite in modo chiaro e univoco, sono facilmente accessibili a distanza anche per via elettronica e sono tenute aggiornate.

2. Gli Stati membri possono affidare il compito di cui al paragrafo 1 agli sportelli unici o ad altri organismi quali i punti di contatto della rete dei centri europei dei consumatori, le associazioni di consumatori o i centri Euro Info.

Gli Stati membri comunicano i nomi e gli indirizzi degli organismi designati alla Commissione, che li trasmette a tutti gli Stati membri.

3. In ottemperanza delle disposizioni dei paragrafi 1 e 2, l'organismo interpellato dal destinatario si rivolge, se necessario, all'organismo pertinente dello Stato membro interessato. Quest'ultimo comunica con la massima sollecitudine le informazioni richieste all'organismo richiedente, che le trasmette al destinatario. Gli Stati membri provvedono affinché tali organismi si assistano reciprocamente e si adoperino per instaurare forme efficaci di cooperazione. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano le modalità pratiche necessarie all'attuazione del paragrafo 1.

4. La Commissione adotta, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, le misure d'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo, precisando le modalità tecniche degli scambi di informazioni fra organismi di Stati membri diversi e, in particolare, l'interoperabilità dei sistemi di informazione, tenendo conto delle norme comuni.

CAPO V

QUALITÀ DEI SERVIZI

Articolo 22

Informazioni sui prestatori e sui loro servizi

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori mettano a disposizione del destinatario le informazioni seguenti:
- a) il nome del prestatore, il suo status e forma giuridica, l'indirizzo postale al quale il prestatore è stabilito e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con il prestatore direttamente e, se del caso, per via elettronica;
- b) ove il prestatore sia iscritto in un registro commerciale o altro registro pubblico analogo, la denominazione di tale registro ed il numero di immatricolazione del prestatore o mezzi equivalenti atti ad identificarlo in tale registro;
- c) ove l'attività sia assoggettata ad un regime di autorizzazione, i dati dell'autorità competente o dello sportello unico;
- d) ove il prestatore eserciti un'attività soggetta all'IVA, il numero di identificazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2006/18/CE (GU L 51 del 22.2.2006, pag. 12).

- e) per quanto riguarda le professioni regolamentate, gli ordini professionali o gli organismi affini presso i quali il prestatore è iscritto, la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale è stata acquisita;
 - f) le eventuali clausole e condizioni generali applicate dal prestatore;
 - g) l'esistenza di eventuali clausole contrattuali utilizzate dal prestatore relative alla legge applicabile al contratto e/o alla giurisdizione competente;
 - h) l'esistenza di un'eventuale garanzia post vendita, non imposta dalla legge;
 - i) il prezzo del servizio, laddove esso è predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio;
 - j) le principali caratteristiche del servizio, se non già apparenti dal contesto;
 - k) l'assicurazione o le garanzie di cui all'articolo 23, paragrafo 1, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni di cui al paragrafo 1, a scelta del prestatore:
- a) siano comunicate dal prestatore di propria iniziativa;
 - b) siano facilmente accessibili al destinatario sul luogo della prestazione del servizio o di stipula del contratto;
 - c) siano facilmente accessibili al destinatario per via elettronica tramite un indirizzo comunicato dal prestatore;
 - d) figurino in tutti i documenti informativi che il prestatore fornisce al destinatario per presentare dettagliatamente il servizio offerto.
3. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori, su richiesta del destinatario, comunichino le seguenti informazioni supplementari:
- a) ove non vi sia un prezzo predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio, il costo del servizio o, se non è possibile indicare un prezzo esatto, il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo, o un preventivo sufficientemente dettagliato;
 - b) per quanto riguarda le professioni regolamentate, un riferimento alle regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento e ai mezzi per prenderne visione;
 - c) informazioni sulle loro attività multidisciplinari e sulle associazioni che sono direttamente collegate al servizio in questione, nonché sulle misure assunte per evitare conflitti di interesse. Dette informazioni sono inserite in ogni documento informativo nel quale i prestatori danno una descrizione dettagliata dei loro servizi;
 - d) gli eventuali codici di condotta ai quali il prestatore è assoggettato, nonché l'indirizzo al quale tali codici possono essere consultati per via elettronica, con un'indicazione delle versioni linguistiche disponibili;
 - e) se un prestatore è assoggettato a un codice di condotta o è membro di un'associazione commerciale o di un organismo o ordine professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie, informazioni a questo riguardo. Il prestatore specifica in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.
4. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni che il prestatore è tenuto a fornire in conformità del presente capo siano rese disponibili o comunicate in modo chiaro e senza ambiguità nonché in tempo utile prima della stipula del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima che il servizio sia prestato.
5. I requisiti in materia di informazione di cui al presente capo si aggiungono ai requisiti già previsti dal diritto comunitario e non ostano a che gli Stati membri impongano requisiti supplementari in materia di informazioni ai prestatori stabiliti sul loro territorio.
6. La Commissione può, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, precisare il contenuto delle informazioni di cui ai paragrafi 1 e 3 del presente articolo in funzione della specificità di talune attività e può precisare le modalità pratiche di applicazione del paragrafo 2 del presente articolo.

Articolo 23

Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale

1. Gli Stati membri possono provvedere affinché i prestatori i cui servizi presentano un rischio diretto e particolare per la salute o per la sicurezza del destinatario o di un terzo o per la sicurezza finanziaria del destinatario sottoscrivano un'assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura e alla portata del rischio o forniscano una garanzia o prevedano altre disposizioni analoghe equivalenti o essenzialmente comparabili quanto a finalità.

2. Quando un prestatore si stabilisce sul loro territorio, gli Stati membri non possono imporgli un'assicurazione di responsabilità professionale o una garanzia se è già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura, in un altro Stato membro in cui è già stabilito. Quale prova sufficiente un attestato dell'esistenza di tale assicurazione rilasciato da istituti di credito e assicuratori stabiliti in un altro Stato membro.

Quando uno Stato membro richiede ai prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia, detto Stato membro accetta quale prova sufficiente un attestato dell'esistenza di tale assicurazione rilasciato da istituti di credito e assicuratori stabiliti in un altro Stato membro.

3. I paragrafi 1 e 2 non incidono sull'applicabilità dei regimi di assicurazione o di garanzia professionale previsti in altri strumenti comunitari.

4. Nell'ambito dell'applicazione del paragrafo 1, la Commissione può stabilire un elenco dei servizi che presentano le caratteristiche di cui al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 40, paragrafo 2. La Commissione può inoltre adottare misure intese a emendare elementi non essenziali della presente direttiva integrandola con la fissazione di criteri comuni per definire il carattere appropriato, in funzione della natura e della portata del rischio, dell'assicurazione o delle garanzie precisate al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 3.

5. Ai fini del presente articolo, per

- «rischio diretto e particolare» s'intende un rischio derivante direttamente dalla prestazione del servizio;
- «salute e sicurezza» s'intende, in relazione a un destinatario o a terzi, la prevenzione del decesso o di gravi danni corporali;
- «sicurezza finanziaria» s'intende, in relazione a un destinatario, la prevenzione di perdite significative di denaro o del valore di un bene;
- «assicurazione di responsabilità professionale» s'intende l'assicurazione sottoscritta da un prestatore con riguardo alle potenziali responsabilità nei confronti dei destinatari e, se del caso, di terzi, derivanti dalla prestazione del servizio.

Articolo 24

Comunicazioni commerciali emananti dalle professioni regolamentate

1. Gli Stati membri sopprimono tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni commerciali che emanano dalle professioni regolamentate ottemperino alle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione. Le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate.

Articolo 25

Attività multidisciplinari

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.

Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:

- a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;
- b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità.

2. Quando le attività multidisciplinari tra i prestatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) sono autorizzate, gli Stati membri provvedono affinché:

- a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;
- b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;
- c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale.

3. Nella relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano i prestatori soggetti ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, il contenuto dei requisiti e le ragioni per le quali li ritengono giustificati.

*Articolo 26***Politica in materia di qualità dei servizi**

1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi, in particolare:

- a) facendo certificare o valutare le loro attività da organismi indipendenti o accreditati;
- b) elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sul significato di taluni marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari.

3. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli ordini professionali, le camere di commercio e artigianato e le associazioni dei consumatori negli Stati membri a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi, in particolare facilitando il riconoscimento della qualità dei prestatori.

4. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica, in particolare da parte delle associazioni dei consumatori, relativa alle qualità e ai difetti dei servizi, in particolare lo sviluppo a livello comunitario di prove o collaudi comparativi e della comunicazione dei loro risultati.

5. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggiano lo sviluppo di norme volontarie europee intese ad agevolare la compatibilità fra servizi forniti da prestatori di Stati membri diversi, l'informazione del destinatario e la qualità dei servizi.

*Articolo 27***Risoluzione delle controversie**

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori forniscano i propri dati, in particolare un indirizzo postale, un numero di fax o un indirizzo di posta elettronica e un numero telefonico ai quali tutti i destinatari, compresi quelli residenti in un altro Stato membro, possono presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito. I prestatori forniscono il loro domicilio legale se questo non coincide con il loro indirizzo abituale per la corrispondenza.

Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori rispondano ai reclami di cui al primo comma con la massima sollecitudine e diano prova di buona volontà per trovare soluzioni soddisfacenti.

2. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori siano tenuti a provare che gli obblighi di informazione previsti dalla presente direttiva sono rispettati e che le informazioni sono esatte.

3. Qualora per ottemperare ad una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri riconoscono le garanzie equivalenti costituite presso un istituto di credito o un assicuratore stabilito in un altro Stato membro. L'istituto di credito deve essere autorizzato in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2006/48/CE e l'assicuratore autorizzato, come appropriato, ai sensi della prima direttiva 73/239/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1973, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita ⁽¹⁾ in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e della direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione sulla vita ⁽²⁾.

4. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori, soggetti ad un codice di condotta o membri di un'associazione o di un organismo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di regolamentazione extragiudiziario, ne informino il destinatario facendone menzione in tutti i documenti che presentano in modo dettagliato uno dei loro servizi e indichino in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a tale meccanismo.

CAPO VI**COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA***Articolo 28***Mutua assistenza - Obblighi generali**

1. Gli Stati membri si prestano assistenza reciproca e si adoperano per instaurare forme di collaborazione efficaci onde garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi.

2. Ai fini del presente capo, gli Stati membri designano uno o più punti di contatto comunicandone i dati agli altri Stati membri e alla Commissione. La Commissione pubblica e aggiorna regolarmente l'elenco dei punti di contatto.

⁽¹⁾ GU L 228 del 16.8.1973, pag. 3. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 323 del 9.12.2005, pag. 1).

⁽²⁾ GU L 345 del 19.12.2002, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/68/CE.

3. Le richieste di informazioni e le richieste di effettuare verifiche, ispezioni e indagini a titolo del presente capo sono debitamente motivate, in particolare specificando la ragione della richiesta. Le informazioni scambiate sono utilizzate solo in relazione alla questione per cui sono state richieste.

4. Qualora ricevano una richiesta di assistenza dalle autorità competenti di un altro Stato membro, gli Stati membri provvedono affinché i prestatori stabiliti sul loro territorio comunichino alle loro autorità competenti tutte le informazioni necessarie al controllo delle loro attività in conformità della legislazione nazionale.

5. Qualora insorgano difficoltà nel soddisfare una richiesta di informazioni o nell'effettuare verifiche, ispezioni o indagini, gli Stati membri in causa avvertono sollecitamente lo Stato membro richiedente al fine di trovare una soluzione.

6. Gli Stati membri forniscono al più presto e per via elettronica le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione.

7. Gli Stati membri provvedono affinché i registri nei quali i prestatori sono iscritti e che possono essere consultati dalle autorità competenti sul loro territorio siano altresì consultabili, alle stesse condizioni, dalle competenti autorità omologhe degli altri Stati membri.

8. Gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni su casi in cui altri Stati membri non assolvono ai loro obblighi di mutua assistenza. Laddove necessario, la Commissione prende misure appropriate, comprese quelle di cui all'articolo 226 del trattato, per assicurare che gli Stati membri in questione assolvano ai loro obblighi di mutua assistenza. La Commissione informa periodicamente gli Stati membri circa il funzionamento delle disposizioni relative alla mutua assistenza.

Articolo 29

Mutua assistenza - Obblighi generali per lo Stato membro di stabilimento

1. Per quanto riguarda i prestatori che forniscono servizi in un altro Stato membro, lo Stato membro di stabilimento fornisce le informazioni sui prestatori stabiliti sul suo territorio richieste da un altro Stato membro, in particolare la conferma del loro stabilimento sul suo territorio e del fatto che, a quanto gli risulta, essi non vi esercitano attività in modo illegale.

2. Lo Stato membro di stabilimento procede alle verifiche, ispezioni e indagini richieste da un altro Stato membro e informa quest'ultimo dei risultati e, se del caso, dei provvedimenti presi. In tale contesto le autorità competenti intervengono nei limiti delle competenze loro attribuite nei rispettivi Stati membri. Le

autorità competenti possono decidere le misure più appropriate da assumere, caso per caso, per soddisfare la richiesta di un altro Stato membro.

3. Qualora venga a conoscenza di comportamenti o atti precisi di un prestatore stabilito sul suo territorio che presta servizi in altri Stati membri che, a sua conoscenza, possano causare grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente, lo Stato membro di stabilimento ne informa al più presto gli altri Stati membri e la Commissione.

Articolo 30

Controllo da parte dello Stato membro di stabilimento in caso di spostamento temporaneo del prestatore in un altro Stato membro

1. Nei casi non contemplati dall'articolo 31, paragrafo 1, lo Stato membro di stabilimento controlla il rispetto dei suoi requisiti in conformità dei poteri di sorveglianza previsti dal suo ordinamento nazionale, in particolare mediante misure di controllo sul luogo di stabilimento del prestatore.

2. Lo Stato membro di stabilimento non può omettere di adottare misure di controllo o di esecuzione sul proprio territorio per il motivo che il servizio è stato prestato o ha causato danni in un altro Stato membro.

3. L'obbligo di cui al paragrafo 1 non comporta il dovere per lo Stato membro di stabilimento di effettuare verifiche e controlli fattuali nel territorio dello Stato membro in cui è prestato il servizio. Tali verifiche e controlli sono effettuati dalle autorità dello Stato membro in cui il prestatore svolge temporaneamente la sua attività, su richiesta delle autorità dello Stato membro di stabilimento, in conformità dell'articolo 31.

Articolo 31

Controllo da parte dello Stato membro in cui è prestato il servizio in caso di spostamento temporaneo del prestatore

1. Per quanto riguarda i requisiti nazionali che possono essere imposti in base all'articolo 16 o 17, lo Stato membro in cui è prestato il servizio è responsabile del controllo sull'attività del prestatore sul suo territorio. In conformità del diritto comunitario, lo Stato membro in cui è prestato il servizio:

- a) adotta tutte le misure necessarie al fine di garantire che il prestatore si conformi a tali requisiti per quanto riguarda l'accesso a un'attività di servizi sul proprio territorio e il suo esercizio;

b) procede alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per controllare il servizio prestato.

2. Per quanto riguarda i requisiti diversi da quelli di cui al paragrafo 1, nel caso in cui un prestatore si sposti temporaneamente in un altro Stato membro in cui non è stabilito per prestarvi un servizio, le autorità competenti di tale Stato membro partecipano al controllo del prestatore conformemente ai paragrafi 3 e 4.

3. Su richiesta dello Stato membro di stabilimento, le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio procedono alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per assicurare un efficace controllo da parte dello Stato membro di stabilimento, intervenendo nei limiti delle competenze loro attribuite nel loro Stato membro. Le autorità competenti possono decidere le misure più appropriate da assumere, caso per caso, per soddisfare la richiesta dello Stato membro di stabilimento.

4. Di loro iniziativa, le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio possono procedere a verifiche, ispezioni e indagini sul posto, purché queste non siano discriminatorie, non siano motivate dal fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro e siano proporzionate.

Articolo 32

Meccanismo di allerta

1. Qualora uno Stato membro venga a conoscenza di circostanze o fatti precisi gravi riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente nel suo territorio o nel territorio di altri Stati membri, ne informa al più presto lo Stato membro di stabilimento, gli altri Stati membri interessati e la Commissione.

2. La Commissione promuove la creazione di una rete europea delle autorità degli Stati membri e vi partecipa, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del paragrafo 1.

3. La Commissione adotta e aggiorna regolarmente, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, norme dettagliate concernenti la gestione della rete di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

Articolo 33

Informazioni sull'onorabilità dei prestatori

1. Gli Stati membri comunicano, su richiesta di un'autorità competente di un altro Stato membro, conformemente al loro diritto nazionale, le informazioni relative alle azioni disciplinari o amministrative promosse o alle sanzioni penali irrogate e alle decisioni relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta

assunte dalle loro autorità competenti nei confronti di un prestatore che siano direttamente pertinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale. Lo Stato membro che comunica tali informazioni ne informa il prestatore interessato.

Una richiesta effettuata a norma del primo comma deve essere debitamente sostanziata, in particolare per quanto riguarda i motivi della richiesta d'informazione.

2. Le sanzioni e le azioni di cui al paragrafo 1 sono comunicate solo se è stata assunta una decisione definitiva. Riguardo alle altre decisioni esecutorie di cui al paragrafo 1, lo Stato membro che comunica le informazioni precisa se si tratta di una decisione definitiva o se è stato presentato un ricorso contro la decisione in causa, nel qual caso lo Stato membro in questione è tenuto a indicare la data alla quale si prevede che sia pronunciata la decisione sul ricorso.

Esso precisa inoltre le disposizioni di diritto interno conformemente alle quali il prestatore è stato condannato o sanzionato.

3. Il paragrafo 1 e il paragrafo 2 devono essere applicati nel rispetto delle regole in materia di comunicazione dei dati personali e dei diritti garantiti nello Stato membro in questione alle persone che subiscono condanne o sanzioni, anche da parte degli organismi o ordini professionali. Ogni informazione in questione che sia pubblica deve essere accessibile ai consumatori.

Articolo 34

Misure di accompagnamento

1. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, istituisce un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri tenendo conto dei sistemi di informazione esistenti.

2. Gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, adottano misure di accompagnamento per agevolare lo scambio di funzionari incaricati di dare esecuzione alla mutua assistenza e la formazione dei funzionari stessi, compresa la formazione linguistica e quella informatica.

3. La Commissione valuta la necessità di istituire un programma pluriennale per organizzare i pertinenti scambi di funzionari e la formazione.

Articolo 35

Mutua assistenza in caso di deroghe caso per caso

1. Qualora uno Stato membro intenda assumere una misura conformemente all'articolo 18, si applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo, senza pregiudizio delle procedure giudiziarie, compresi i procedimenti e gli atti preliminari compiuti nel quadro di un'indagine penale.

2. Lo Stato membro di cui al paragrafo 1 chiede allo Stato membro di stabilimento di assumere misure nei confronti del prestatore, fornendo tutte le informazioni pertinenti sul servizio in causa e sulle circostanze della fattispecie.

Lo Stato membro di stabilimento verifica con la massima sollecitudine se il prestatore esercita legalmente le sue attività e accerta i fatti all'origine della richiesta. Esso comunica al più presto allo Stato membro che ha presentato la richiesta le misure assunte o previste o, se del caso, i motivi per i quali non è stata assunta alcuna misura.

3. Dopo la comunicazione dello Stato membro di stabilimento di cui al paragrafo 2, secondo comma, lo Stato membro che ha presentato la richiesta notifica alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento la sua intenzione di prendere misure, precisando le ragioni seguenti:

- a) le ragioni per le quali ritiene che le misure assunte o previste dallo Stato membro di stabilimento siano insufficienti;
- b) le ragioni per le quali ritiene che le misure che prevede di assumere rispettino le condizioni di cui all'articolo 18.

4. Le misure possono essere assunte solo allo scadere di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica di cui al paragrafo 3.

5. Senza pregiudizio della facoltà, per lo Stato membro che ha presentato la richiesta, di assumere le misure in questione allo scadere del termine di cui al paragrafo 4, la Commissione esamina al più presto la compatibilità delle misure notificate con il diritto comunitario.

Qualora giunga alla conclusione che la misura è incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione adotta una decisione in cui chiede allo Stato membro interessato di astenersi dall'assumere le misure proposte o di sospendere con urgenza le misure assunte.

6. In caso di urgenza, lo Stato membro che intende assumere una misura può derogare alle disposizioni dei paragrafi 2, 3 e 4. In questo caso, le misure sono notificate con la massima sollecitudine alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento, specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

Articolo 36

Misure di esecuzione

Le misure intese a modificare gli elementi non essenziali del presente capo integrandolo con la precisazione dei termini di cui agli articoli 28 e 35 sono adottate secondo la procedura di cui

all'articolo 40, paragrafo 3.. La Commissione adotta inoltre le modalità pratiche degli scambi di informazioni per via elettronica fra Stati membri, e in particolare le disposizioni sull'interoperabilità dei sistemi di informazione, secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2.

CAPO VII

PROGRAMMA DI CONVERGENZA

Articolo 37

Codici di condotta a livello comunitario

1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte a incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali, intesi ad agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi o lo stabilimento di un prestatore in un altro Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario.

2. Gli Stati membri provvedono affinché i codici di condotta di cui al paragrafo 1 siano accessibili a distanza, per via elettronica.

Articolo 38

Armonizzazione complementare

La Commissione esamina, entro il 28 dicembre 2010, la possibilità di presentare proposte di misure d'armonizzazione sulle seguenti questioni:

- a) l'accesso alle attività di recupero giudiziario dei crediti;
- b) i servizi privati di sicurezza e trasporto di denaro contante e valori.

Articolo 39

Valutazione reciproca

1. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano una relazione alla Commissione contenente le informazioni di cui alle seguenti disposizioni:

- a) articolo 9, paragrafo 2, relativo ai regimi di autorizzazione;
- b) articolo 15, paragrafo 5, relativo ai requisiti da valutare;
- c) articolo 25, paragrafo 3, relativo alle attività multidisciplinari.

2. La Commissione trasmette le relazioni di cui al paragrafo 1 agli Stati membri che, entro un termine di sei mesi dalla ricezione, comunicano le loro osservazioni su ciascuna relazione. Entro lo stesso termine, la Commissione consulta le parti interessate su tali relazioni.

3. La Commissione trasmette le relazioni e le osservazioni degli Stati membri al comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 1, che può formulare osservazioni.

4. Alla luce delle osservazioni di cui ai paragrafi 2 e 3, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 28 dicembre 2010, una relazione di sintesi accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative supplementari.

5. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sui requisiti nazionali la cui applicazione potrebbe rientrare nell'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e paragrafo 3, prima frase, specificando i motivi per cui ritengono che l'applicazione di detti requisiti sia conforme ai criteri di cui all'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e all'articolo 16, paragrafo 3, prima frase.

Successivamente, gli Stati membri comunicano alla Commissione le eventuali modifiche dei requisiti, inclusi i nuovi requisiti, di cui sopra specificandone le motivazioni.

La Commissione comunica tali requisiti agli altri Stati membri. La comunicazione non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione. La Commissione fornisce successivamente, su base annuale, analisi e orientamenti in materia di applicazione di tali disposizioni nel contesto della presente direttiva.

Articolo 40

Procedura di comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 di tale decisione. Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato a tre mesi.

3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo si applicano l'articolo 5 bis, paragrafi da 1 a 4 e l'articolo 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

Articolo 41

Clausola di revisione

Entro il 28 dicembre 2011 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione completa sull'applicazione della presente direttiva. Conformemente all'articolo 16, paragrafo 4, la relazione tratta in particolare l'applicazione dell'articolo 16. Essa esamina inoltre se

siano necessarie ulteriori misure per le materie escluse dal campo di applicazione della presente direttiva. La relazione è accompagnata, se del caso, da proposte intese a modificare la presente direttiva al fine di completare il mercato interno dei servizi.

Articolo 42

Modifica della direttiva 98/27/CE

Nell'allegato della direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori ⁽¹⁾, è aggiunto il seguente punto:

«13. 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).».

Articolo 43

Protezione dei dati personali

L'attuazione e l'applicazione della presente direttiva e, in particolare, delle disposizioni relative al controllo, ottemperano alle norme sulla protezione dei dati personali di cui alle direttive 95/46/CE e 2002/58/CE.

CAPO VIII

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 44

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente direttiva entro il 28 dicembre 2009.

Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

⁽¹⁾ GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 51. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2005/29/CE.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto nazionale adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 45

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 46

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Strasburgo, addì 12 dicembre 2006.

Per il Parlamento europeo

Il presidente

J. BORRELL FONTELLES

Per il Consiglio

Il presidente

M. PEKKARINEN
