



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

DG Mercato interno e servizi

MANUALE PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SERVIZI

Avvertenze

Il presente documento, redatto dai servizi della DG Mercato interno e servizi, non vincola la Commissione europea in quanto istituzione. La Commissione europea potrebbe adottare una posizione diversa rispetto a quella indicata nel presente documento in relazione, ad esempio, a- procedure di infrazione, a seguito dell'esame accurato dei provvedimenti di recepimento nazionali.

Il presente documento è disponibile su Internet e può essere scaricato in tutte le lingue ufficiali dell'UE dal server Europa al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007

© Comunità europee, 2007

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

INTRODUZIONE	6
1. QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE	8
1.1. RELAZIONE TRA LA DIRETTIVA E IL TRATTATO CE	8
1.2. MODALITÀ DI ATTUAZIONE	8
1.2.1. <i>Legislazione di recepimento</i>	8
1.2.2. <i>Misure di esecuzione non legislative</i>	9
1.2.3. <i>Misure di "follow up"</i>	10
2. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA.....	10
2.1. SERVIZI INTERESSATI	10
2.1.1. <i>Nozione di "servizio"</i>	10
2.1.2. <i>Servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva</i>	11
2.1.3. <i>Settore fiscale</i>	16
2.1.4. <i>Relazione con la libera circolazione delle merci</i>	16
2.2. PRESTATORI INTERESSATI	17
2.3. REQUISITI INTERESSATI	17
2.3.1. <i>Nozione di requisito</i>	17
2.3.2. <i>Requisiti generali che non influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio</i>	17
2.3.3. <i>Requisiti che disciplinano l'accesso ai finanziamenti pubblici</i>	18
3. RELAZIONE TRA LA DIRETTIVA E SPECIFICHE AREE DEL DIRITTO O SETTORI	18
3.1. DIRITTO PENALE	18
3.2. LEGISLAZIONE DEL LAVORO E NORMATIVA IN MATERIA DI SICUREZZA SOCIALE	19
3.3. DIRITTI FONDAMENTALI	19
3.4. DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO	19
4. RELAZIONE TRA LA DIRETTIVA E ALTRE DISPOSIZIONI DEL DIRITTO COMUNITARIO	20
5. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA.....	21
5.1. SEMPLIFICAZIONE DI PROCEDURE E FORMALITÀ APPLICABILI AI PRESTATORI DI SERVIZI	21
5.2. SPORTELLI UNICI	23
5.2.1. <i>Istituzione di "sportelli unici"</i>	24
5.2.2. <i>Espletamento di procedure e formalità attraverso gli "sportelli unici"</i>	26
5.3. INFORMAZIONI E ASSISTENZA TRAMITE GLI "SPORTELLI UNICI"	27
5.3.1. <i>Informazioni da fornire</i>	27
5.3.2. <i>Assistenza da fornire</i>	28
5.3.3. <i>Incoraggiamento all'utilizzo di altre lingue</i>	28
5.4. PROCEDURE ELETTRONICHE	28
5.4.1. <i>Campo di applicazione dell'obbligo di predisporre procedure elettroniche</i>	29
5.4.2. <i>Attuazione delle procedure elettroniche</i>	30
6. LIBERTÀ DI STABILIMENTO.....	32
6.1. REGIMI E PROCEDURE DI AUTORIZZAZIONE	32
6.1.1. <i>Individuazione e valutazione dei regimi di autorizzazione</i>	33
6.1.2. <i>Condizioni di rilascio dell'autorizzazione</i>	34
6.1.3. <i>Divieto di duplicazione di requisiti e controlli</i>	35
6.1.4. <i>Durata delle autorizzazioni</i>	35
6.1.5. <i>Ambito di applicazione territoriale</i>	36
6.1.6. <i>Limitazioni al numero di autorizzazioni</i>	37
6.1.7. <i>Obbligo di indicazione delle ragioni e diritto di ricorso</i>	37
6.1.8. <i>Procedure di autorizzazione</i>	38
6.2. REQUISITI VIETATI IN MATERIA DI LIBERTÀ DI STABILIMENTO.	39
6.2.1. <i>Divieto di imporre requisiti fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza</i>	39
6.2.2. <i>Divieto di imporre requisiti che limitano lo stabilimento di prestatori di servizi in uno Stato membro</i> ...	41
6.2.3. <i>Divieto di imporre requisiti che limitano la libertà del prestatore di servizi di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario</i>	41
6.2.4. <i>Divieto di imporre condizioni di reciprocità</i>	42
6.2.5. <i>Divieto di verifiche di natura economica</i>	42

6.2.6.	<i>Divieto di coinvolgimento di operatori concorrenti nelle decisioni delle autorità competenti.....</i>	43
6.2.7.	<i>Divieto di obblighi di ottenere garanzie finanziarie o assicurazioni da operatori stabiliti nello stesso Stato membro</i>	44
6.2.8.	<i>Divieto di obblighi di essersi già iscritti o di aver esercitato in precedenza l'attività per un determinato periodo nello stesso Stato membro.....</i>	44
6.3.	REQUISITI SOGGETTI A VALUTAZIONE	45
6.3.1.	<i>Restrizioni quantitative o territoriali</i>	46
6.3.2.	<i>Requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico</i>	46
6.3.3.	<i>Obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società.....</i>	47
6.3.4.	<i>Requisiti che riservano la prestazione di certi servizi a prestatori particolari.....</i>	48
6.3.5.	<i>Divieti di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale.....</i>	48
6.3.6.	<i>Obblighi di avere un numero minimo di dipendenti</i>	49
6.3.7.	<i>Obblighi di applicare tariffe obbligatorie minime e/o massime.</i>	49
6.3.8.	<i>Obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.....</i>	50
7.	LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI	50
7.1.	LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI E DEROGHE RELATIVE	50
7.1.1.	<i>Distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi transfrontalieri.....</i>	50
7.1.2.	<i>Campo di applicazione ed effetto della clausola relativa alla libera prestazione di servizi.....</i>	51
7.1.3.	<i>Requisiti che possono essere imposti dagli Stati membri in relazione ai servizi transfrontalieri.....</i>	51
7.1.3.1.	I quattro motivi di cui all'articolo 16, paragrafi 1 e 3	52
7.1.3.2.	Non discriminazione.....	54
7.1.3.3.	Proporzionalità	54
7.1.3.4.	Elenco dei requisiti di cui all'articolo 16, paragrafo 2	55
7.1.4.	<i>Deroghe di cui all'articolo 17</i>	57
7.1.5.	<i>Deroghe per casi individuali ai sensi dell'articolo 18.....</i>	60
7.2.	OBBLIGHI RELATIVI AI DIRITTI DEI DESTINATARI DI SERVIZI	61
7.2.1.	<i>Restrizioni che non possono essere imposte ai destinatari</i>	62
7.2.2.	<i>Principio di non discriminazione.....</i>	63
7.2.2.1.	Obbligo di non discriminazione da parte degli Stati membri.....	63
7.2.2.2.	Obbligo di non discriminazione relativamente alle condizioni generali dei prestatori di servizi	63
7.2.3.	<i>Obbligo di assistenza ai destinatari.....</i>	64
7.2.3.1.	Informazioni da mettere a disposizione	64
7.2.3.2.	Organismi che forniscono le informazioni.....	65
8.	QUALITÀ DEI SERVIZI.....	65
8.1.	INFORMAZIONI SUI PRESTATORI E SUI LORO SERVIZI	66
8.1.1.	<i>Informazioni da fornirsi su iniziativa del prestatore</i>	67
8.1.2.	<i>Informazioni da fornirsi su richiesta del destinatario</i>	67
8.2.	ASSICURAZIONI E GARANZIE IN CASO DI RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE	67
8.2.1.	<i>Obblighi di assicurazione o garanzia per i prestatori di servizi che presentano rischi particolari</i>	68
8.2.2.	<i>Divieto di duplicazione degli obblighi di assicurazione o garanzia</i>	68
8.3.	COMUNICAZIONI COMMERCIALI EMANANTI DALLE PROFESSIONI REGOLAMENTATE	68
8.4.	ATTIVITÀ MULTIDISCIPLINARI	69
8.4.1.	<i>Eliminazione delle restrizioni alle attività multidisciplinari.....</i>	69
8.4.2.	<i>Prevenzione di conflitti di interesse e garanzia di indipendenza e imparzialità dei prestatori di servizi.</i>	70
8.4.3.	<i>Revisione della legislazione e contenuto della relazione di valutazione</i>	70
8.5.	POLITICA IN MATERIA DI QUALITÀ DEI SERVIZI.....	70
8.6.	RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE.....	71
8.6.1.	<i>Migliore gestione dei reclami da parte dei prestatori di servizi</i>	71
8.6.2.	<i>Garanzie finanziarie in caso di decisioni giudiziarie</i>	71
8.7.	CODICI DI CONDOTTA	72
8.7.1.	<i>Sviluppo di regole comuni a livello comunitario</i>	72
8.7.2.	<i>Contenuto dei codici di condotta</i>	72
9.	COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA.....	73
9.1.	LOGICA DELLA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA	73
9.2.	CARATTERISTICHE PRINCIPALI	73
9.2.1.	<i>Mutua assistenza.....</i>	73
9.2.2.	<i>Supporto tecnico da parte del sistema d'informazione del mercato interno (IMI).....</i>	74
9.3.	SCAMBIO DI INFORMAZIONI.....	75

9.3.1.	<i>Obbligo di fornire informazioni su richiesta</i>	75
9.3.1.1.	Scambio di informazioni sui prestatori e sui loro servizi.....	75
9.3.1.2.	Scambio di informazioni sull'onorabilità dei prestatori.....	76
9.3.2.	<i>Obbligo di effettuare verifiche su richiesta</i>	76
9.4.	MUTUA ASSISTENZA IN CASO DI PRESTAZIONE DI SERVIZI TRANSFRONTALIERI	76
9.4.1.	<i>Suddivisione dei compiti di controllo tra gli Stati membri</i>	76
9.4.2.	<i>Mutua assistenza in caso di deroghe caso per caso</i>	77
9.5.	MECCANISMO DI ALLERTA	78
10.	REVISIONE DELLA LEGISLAZIONE E PROCESSO DI VALUTAZIONE RECIPROCA	78
10.1.	OBIETTIVI E STRATEGIA.....	78
10.2.	PROCEDURA DI CUI ALL'ARTICOLO 39, PARAGRAFI DA 1 A 4	80
10.2.1.	<i>Revisione e valutazione della legislazione</i>	80
10.2.2.	<i>Relazioni da presentare</i>	81
10.2.3.	<i>Processo di valutazione reciproca</i>	81
10.2.4.	<i>Revisione e valutazione dei requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e dei servizi di interesse economico generale</i>	81
10.2.5.	<i>Notificazioni dei nuovi requisiti quali quelli indicati all'articolo 15, paragrafo 2</i>	82
10.3.	PROCEDURA DI CUI ALL'ARTICOLO 39, PARAGRAFO 5	83

Introduzione

L'obiettivo della direttiva servizi¹ è quello di progredire verso la creazione di un vero mercato interno dei servizi in modo tale che, nel più grande settore dell'economia europea, sia le imprese che i consumatori possano trarre massimo beneficio dalle opportunità che esso offre. Sostenendo lo sviluppo di un mercato interno dei servizi veramente integrato, la direttiva contribuirà a realizzare il notevole potenziale del settore dei servizi europeo a livello di crescita economica e di creazione di posti di lavoro. Per tale motivo, la direttiva servizi costituisce un elemento centrale della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione.² Inoltre, prevedendo obblighi di semplificazione amministrativa, tale direttiva sostiene anche il programma per legiferare meglio.³

La direttiva servizi costituisce un notevole passo avanti affinché sia i prestatori di servizi che i destinatari beneficino più facilmente delle libertà fondamentali garantite dagli articoli 43 e 49 del trattato che istituisce la Comunità europea, ovvero la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi transfrontalieri. Al fine di raggiungere tale obiettivo, le disposizioni della direttiva mirano a semplificare le procedure amministrative, a eliminare gli ostacoli relativi alle attività di servizi e ad accrescere sia la fiducia reciproca tra gli Stati membri che la fiducia dei prestatori e dei consumatori nel mercato interno dei servizi.

La direttiva si applica a numerose attività di servizi. Le sue disposizioni si basano, in larga misura, sulla giurisprudenza della Corte europea di giustizia relativa alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi; essa integra gli strumenti comunitari già esistenti, che rimangono pienamente applicabili.

Oltre ad imporre agli Stati membri⁴ di adottare misure legislative concrete, la direttiva richiede anche l'adozione di una serie di modalità pratiche, quali gli sportelli unici per i prestatori di servizi, le procedure elettroniche e la cooperazione amministrativa. La direttiva introduce inoltre alcuni strumenti innovativi quali la revisione della legislazione nazionale e il processo di valutazione reciproca. Se attuati correttamente, tali strumenti continueranno a promuovere lo sviluppo del mercato interno dei servizi ben oltre il termine ultimo di recepimento della direttiva. È evidente, infatti, che la direttiva servizi non richiederà semplicemente un unico atto di recepimento, bensì innescherà un processo dinamico i cui benefici si avvertiranno nel corso degli anni.

È importante sottolineare, inoltre, che la direttiva accresce i diritti dei destinatari di servizi, ed in particolare dei consumatori, e prevede misure concrete per sviluppare una politica in materia di qualità dei servizi a livello europeo.

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

² Comunicazione della Commissione "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – il rilancio della strategia di Lisbona" - COM (2005) 24 del 02.02.2005.

³ Comunicazione della Commissione "Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea" – COM (2006) 690 del 14.11.2006.

⁴ L'Accordo sullo Spazio economico europeo (accordo SEE) estende il mercato interno a tre stati EFTA: Islanda, Liechtenstein e Norvegia. L'assistenza prevista nel presente manuale è destinata anche a tali stati.

Affinché la direttiva servizi possa raggiungere i propri obiettivi, è indispensabile che venga recepita in maniera completa e tempestiva. Per tale motivo, in occasione del Summit tenutosi nel marzo del 2007, il Consiglio europeo ha concluso che *la direttiva sui servizi recentemente adottata costituisce uno strumento fondamentale per liberare il pieno potenziale del settore europeo dei servizi. Si dovrebbe attribuire in modo congruente un alto grado di priorità al completo, coerente e tempestivo recepimento delle sue disposizioni.* Il recepimento completo e tempestivo della direttiva aiuterà anche gli Stati membri a modernizzare le loro amministrazioni nazionali e i loro quadri normativi. La direttiva è stata adottata il 12 dicembre 2006 e dovrà essere attuata dagli Stati membri entro tre anni dalla sua pubblicazione, ovvero entro il 28 dicembre 2009.

Il recepimento della direttiva servizi costituisce una grossa sfida per gli Stati membri e richiede sforzi notevoli e immediati. Considerando il campo di applicazione molto vasto e l'ampia gamma di questioni in essa affrontate, nonché la novità del suo approccio e le numerose misure da adottare, è evidente l'importanza che rivestirà in questo caso la stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. Per questo motivo, e in linea con la sua politica generale per una migliore applicazione del diritto comunitario, la Commissione ha offerto la propria assistenza e si è impegnata a collaborare strettamente con gli Stati membri nel corso del processo di recepimento. Ciò dovrebbe contribuire ad un'attuazione e applicazione corretta e coerente della direttiva da parte di tutti gli Stati membri, nonché garantire condizioni concorrenziali omogenee per i prestatori e i destinatari di servizi. Ciò dovrebbe altresì risultare particolarmente utile per individuare e affrontare i problemi allo stadio iniziale.

Il presente “manuale per l'attuazione” della direttiva mira a fornire agli Stati membri assistenza tecnica nel corso del processo di recepimento e non rappresenta che una di una serie di misure di accompagnamento concrete con cui la Commissione intende fornire assistenza agli Stati membri. Esso costituisce anche parte della risposta alla richiesta avanzata dal Consiglio alla Commissione nel corso dell'incontro del 29 e 30 maggio 2006, di fornire assistenza agli Stati membri nell'attuazione di tale direttiva.⁵ Il presente manuale non è né esaustivo né giuridicamente vincolante e non si prefigge di indicare un'unica modalità di attuazione. Lo scopo perseguito è invece di descrivere delle modalità di attuazione adeguate, richiamando l'attenzione su questioni importanti nel processo di recepimento. Il manuale si basa su discussioni preliminari con gli Stati membri e cerca di rispondere a domande che gli stessi hanno già sollevato o che sono facilmente prevedibili. Man mano che il processo di attuazione avanza, sorgono nuove ed ulteriori domande, per cui, se necessario, il presente manuale potrebbe essere successivamente integrato.

5 Dichiarazioni contenute nel documento del Consiglio n. 11296/06 del 14.07.2006 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11296-ad01.en06.pdf>)

1. QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE

1.1. Relazione tra la direttiva e il trattato CE

Come qualsiasi altro elemento del diritto derivato, la direttiva servizi deve essere considerata nel contesto del diritto primario, ovvero nel contesto del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE) ed in particolare delle libertà del mercato interno. La direttiva deve essere interpretata e attuata nell'ambito di tale contesto.

Dovrebbe essere altresì evidente che le materie escluse dal campo di applicazione della direttiva servizi rimangono tuttavia pienamente soggette al trattato CE. I servizi esclusi restano naturalmente compresi nel campo di applicazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. La legislazione nazionale che disciplina tali attività di servizi deve essere conforme agli articoli 43 e 49 del trattato CE e deve rispettare i principi sviluppati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) sulla base dell'applicazione di tali articoli. Spetta agli Stati membri stessi provvedere affinché la loro legislazione sia conforme al trattato CE così come interpretato dalla CGCE. La Commissione continuerà a svolgere il proprio ruolo di custode del trattato CE e assisterà gli Stati membri nell'espletamento di questo compito.

1.2. Modalità di attuazione

Il recepimento della direttiva servizi obbligherà gli Stati membri ad adottare un insieme di misure legislative e di misure non legislative, ovverosia misure organizzative o pratiche. La direttiva è uno strumento orizzontale che copre una vasta gamma di servizi diversi ed è pertanto probabile che inciderà su un numero consistente di norme e regolamenti nazionali. Per tale motivo, per quanto riguarda la legislazione di attuazione, gli Stati membri dovranno valutare una combinazione di misure legislative specifiche e orizzontali. Ciò presuppone anche la modifica di leggi esistenti e l'adozione di una nuova legislazione specifica e di una normativa esecutiva "quadro" orizzontale.

1.2.1. Legislazione di recepimento

In base alla giurisprudenza della CGCE, *"gli Stati membri, al fine di garantire la piena applicazione delle direttive non solo in diritto ma anche in fatto, devono stabilire un preciso ambito normativo nel settore di cui trattasi"* che consenta *"ai singoli di conoscere i loro diritti e di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali"*.⁶ Ciò significa che gli Stati membri devono adottare delle disposizioni vincolanti, di modo che i prestatori e i destinatari di servizi possano avvalersi dei diritti loro riconosciuti dalla direttiva servizi.

Alcuni di questi articoli potrebbero essere recepiti attraverso modifiche della legislazione esistente: ad esempio, le disposizioni della direttiva sui regimi di autorizzazione potrebbero, in alcuni Stati membri, essere recepite mediante modifiche alla legislazione nazionale relativa alle procedure amministrative. In altri casi, ed in particolare in relazione ad articoli che

⁶ Cfr. tra gli altri: sentenza del 18 gennaio 2001, *Commissione/Italia*, causa C-162/99; sentenza del 15 giugno 1995, *Commissione/Lussemburgo*, causa C-220/94; sentenza del 30 maggio 1991, *Commissione/Germania*, causa C-361/88.

stabiliscono dei principi generali come, ad esempio, l'articolo 16 o 20, una nuova normativa quadro orizzontale potrebbe rappresentare una soluzione più idonea.⁷

Una legislazione orizzontale di livello adeguato potrebbe essere particolarmente necessaria quale salvaguardia contro eventuali disposizioni settoriali che potrebbero essere sfuggite all'esame, e per garantire che siano coperte anche attività di servizi che potrebbero svilupparsi, ed essere disciplinate a livello nazionale, in futuro. Tuttavia, è evidente che, qualora gli Stati membri decidano di attuare la direttiva o alcuni articoli della stessa ricorrendo alla legislazione orizzontale, essi dovranno disporre che tale legislazione orizzontale prevale sulla legislazione specifica.

Gli Stati membri potrebbero anche trovarsi a dover adeguare la legislazione specifica esistente che contenga requisiti di cui la direttiva richiede esplicitamente la modifica o la soppressione. Ciò vale, ad esempio, per gli articoli 9, 14 e 15 relativi a specifici requisiti che limitano la libertà di stabilimento. Un ulteriore esempio è dato dagli articoli 24 e 25 riguardanti le comunicazioni commerciali emananti dalle professioni regolamentate e le attività multidisciplinari.

Particolare attenzione va prestata alla legislazione contenente norme specifiche per i prestatori di servizi stabiliti in altro Stato membro. Nella misura in cui tali norme sono incompatibili con la direttiva e non si basano su altri strumenti comunitari, esse vanno abolite tramite modifiche normative. Gli Stati membri devono, ad esempio, verificare se la loro legislazione prevede requisiti di iscrizione per i prestatori stabiliti in un altro Stato membro che desiderano prestare servizi sul loro territorio. Qualora tali requisiti non siano né previsti da un altro strumento comunitario né giustificati ai sensi dell'articolo 16 o 17, essi vanno eliminati.

Al fine di poter valutare se l'attuazione è stata effettivamente completata, gli Stati membri sono invitati ad utilizzare ad utilizzare apposite tavole di recepimento in cui sia indicato come sono state attuate le varie disposizioni della direttiva.

1.2.2. Misure di esecuzione non legislative

Alcune disposizioni della direttiva richiedono che quest'ultima venga attuata mediante l'istituzione di modalità e procedure amministrative adeguate. È questo, ad esempio, il caso della creazione degli sportelli unici e delle procedure elettroniche. Lo stesso vale poi anche per l'organizzazione del processo di individuazione e valutazione della legislazione che gli Stati membri dovranno effettuare prima di decidere se certe norme vadano modificate o abrogate (ad esempio, per verificare se i loro regimi di autorizzazione sono giustificati o per esaminare la loro legislazione al fine di individuare i requisiti pertinenti).

Vi sono, inoltre, altre disposizioni della direttiva che obbligano gli Stati membri ad incoraggiare l'adozione di azioni da parte di privati (ad esempio, prestatori di servizi, associazioni professionali o associazioni di consumatori), come l'articolo 26 sulla qualità dei servizi o l'articolo 37 sui codici di condotta a livello comunitario. L'assolvimento di tali

⁷ Un esempio di caso in cui è stato seguito con successo tale approccio per le medesime ragioni è l'attuazione della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

obblighi imporrà agli Stati membri di adottare non tanto delle norme quanto piuttosto delle misure pratiche quali la fornitura di assistenza agli operatori o alle loro associazioni.

Infine, l'intero capo dedicato alla "cooperazione amministrativa" richiede la messa in atto di modalità pratiche per consentire alle autorità competenti degli Stati membri di collaborare effettivamente.

Si tratta, in tutti questi casi, di obblighi che richiedono agli Stati membri di produrre un risultato pratico (ad esempio, assicurare che gli sportelli unici siano disponibili entro il termine ultimo di attuazione) o di adottare una misura particolare (ad esempio, verificare se i regimi di autorizzazione sono conformi alle condizioni specificate nella direttiva).

1.2.3. Misure di "follow up"

La direttiva servizi impone inoltre agli Stati membri di adottare delle misure anche dopo il termine ultimo di recepimento, fissato per dicembre 2009. È questo, in particolare, il caso relativo alla revisione della legislazione e al processo di valutazione reciproca di cui all'articolo 39 della direttiva. Ad esempio, ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 5, gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare le eventuali modifiche dei requisiti applicabili alla prestazione di servizi transfrontalieri (un obbligo analogo esiste anche per alcuni requisiti relativi allo stabilimento ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 7). Ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 2, gli Stati membri hanno inoltre l'obbligo di partecipare al processo di valutazione reciproca, successivo all'opera di revisione della legislazione e alla presentazione della relazione in merito. Infine, è altrettanto evidente che lo sviluppo di una politica in materia di qualità dei servizi, così come prevista nel capo V della direttiva, evolverà nel corso degli anni.

2. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

2.1. Servizi interessati

2.1.1. Nozione di "servizio"

Come regola di base, la direttiva servizi si applica a tutti i servizi non esplicitamente esclusi dalla stessa.

Innanzitutto, è importante comprendere la nozione di "servizio" e il campo di attività che tale nozione comprende. In conformità al trattato CE e alla relativa giurisprudenza della CGCE, la nozione di "servizio" viene definita in maniera larga.⁸ Essa comprende, ai sensi dell'Articolo 50 CE, qualsiasi attività economica non salariata fornita normalmente dietro retribuzione.

Pertanto, ai sensi del trattato CE e della direttiva servizi, affinché un'attività possa qualificarsi come "servizio", deve trattarsi di un'attività economica non salariata, ovvero deve essere fornita da un prestatore (che può essere una persona fisica o giuridica) al di fuori di una relazione di lavoro subordinato.⁹ Inoltre, tale attività deve essere normalmente fornita contro una retribuzione, ossia deve avere natura economica. Ciò deve essere valutato caso per caso in relazione a ciascuna attività. Il semplice fatto che un'attività venga fornita dallo Stato, da un

⁸ Cfr. articolo 4, paragrafo 1.

⁹ Sentenza del 12 dicembre 1974, *Walrave*, causa C-36/74.

ente statale o da un'istituzione senza scopo di lucro non significa che essa non costituisca un servizio ai sensi del trattato CE e della direttiva servizi.¹⁰ Piuttosto, secondo la giurisprudenza della CGCE, “*la caratteristica essenziale della retribuzione va rintracciata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo della prestazione considerata*”.¹¹ Il fatto che la retribuzione venga elargita dal destinatario del servizio o da un terzo è irrilevante.¹² Tuttavia, vi è da notare che, nell'ambito dei servizi di istruzione forniti dal sistema di istruzione nazionale, la CGCE ha stabilito che la tassa di insegnamento o d'iscrizione che gli studenti o i loro genitori devono a volte pagare nell'ambito del sistema di istruzione nazionale per contribuire in parte alle spese di funzionamento del sistema non costituisce di per sé retribuzione qualora il sistema continui ad essere essenzialmente finanziato con fondi pubblici.¹³

Di conseguenza, gli Stati membri dovranno provvedere affinché le norme della direttiva servizi si applichino ad una vasta gamma di attività fornite tanto ad imprese quanto a consumatori. Tra gli esempi di servizi che rientrano nella direttiva figurano: i servizi prestati da gran parte delle professioni regolamentate¹⁴ (quali consulenti legali e fiscali, architetti, ingegneri, esperti contabili, periti) e dagli artigiani, i servizi alle imprese (quali i servizi di manutenzione degli uffici, consulenza manageriale e gestionale, organizzazione di eventi, recupero crediti, pubblicità e i servizi connessi alle assunzioni), i servizi di distribuzione (compresa la vendita al dettaglio e all'ingrosso di beni e servizi), i servizi nel settore del turismo (quali i servizi forniti dalle agenzie di viaggi), i servizi ricreativi (quali i servizi forniti dai centri sportivi e dai parchi di divertimento), i servizi nel settore dell'edilizia, i servizi nel settore dell'installazione e manutenzione di attrezzature, i servizi informatici (quali portali web, agenzie di stampa, editoria, programmazione), i servizi nel settore della ricettività e della ristorazione (quali hotel, ristoranti, servizi di catering), i servizi nel settore dell'istruzione e della formazione, i servizi di noleggio (compreso il noleggio di auto) e leasing, i servizi collegati con il settore immobiliare, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di assistenza a domicilio (quali i servizi di pulizia, di baby-sitting o di giardinaggio), ecc.

Nell'ambito della legislazione quadro di attuazione della direttiva, sarebbe opportuno che gli Stati membri adottassero lo stesso approccio, ovvero definissero il campo di applicazione di tale legislazione quadro come applicabile a tutte le attività di servizi diverse da quelle esplicitamente escluse.

2.1.2. *Servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva*

La direttiva servizi esclude esplicitamente dal proprio campo di applicazione una serie di servizi. Tali esclusioni sono opzionali nel senso che, qualora lo desiderino, gli Stati membri possono applicare alcuni dei principi e delle modalità generali previsti dalla direttiva servizi quali, ad esempio, gli “sportelli unici”, ad alcuni o tutti i servizi esclusi. In ogni caso, è evidente che le normative nazionali relative ai servizi esclusi devono in ogni caso essere

¹⁰ Sentenza del 11 aprile 2000, *Deliège*, cause riunite C-51/96 e C-191/97.

¹¹ Sentenza del 27 settembre 1988, *Humbel*, causa 263/86.

¹² Sentenza del 26 aprile 1988, *Bond van Adverteerders*, causa 352/85; sentenza del 13 maggio 2003, *Müller Fauré*, causa C-385/99; sentenza del 12 luglio 2001, *Smits e Peerbooms*, causa C-157/99.

¹³ Sentenza del 7 dicembre 1993, *Wirth*, causa C-109/92.

¹⁴ In tale contesto, deve essere chiaro che gli strumenti comunitari esistenti quali, per le professioni regolamentate, la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22), continuano ad applicarsi. Cfr. sezione 4 del presente manuale.

conformi alle altre norme del diritto comunitario, in particolare alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi così come garantite dagli articoli 43 e 49 del trattato CE.

Per quanto riguarda la portata di tali esclusioni, è possibile fornire le seguenti spiegazioni:

- **Servizi non economici di interesse generale**

L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), è strettamente legata alla nozione di "servizio" in precedenza illustrata. Il termine "servizi non economici" si riferisce a servizi che non vengono prestati contro remunerazione. Tali attività non costituiscono un servizio ai sensi dell'articolo 50 del trattato CE e non rientrano quindi in ogni caso nel campo di applicazione della direttiva servizi. Di conseguenza, i servizi non economici di interesse generale, quali i servizi che vengono prestati senza un corrispettivo economico nel settore dell'istruzione primaria e secondaria nazionale, non rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi. I servizi d'interesse economico generale, quali quelli del settore dell'elettricità e del gas, sono, invece, servizi prestati dietro corrispettivo economico e rientrano quindi, in linea di principio, nel campo di applicazione della direttiva servizi.¹⁵ La natura economica o non economica di un servizio che uno Stato membro considera di interesse generale deve essere stabilita tenendo conto della giurisprudenza della CGCE sopra citata.¹⁶ In ogni caso, gli Stati membri non potranno considerare, in maniera generale, che tutti i servizi di un intero settore (ad esempio, tutti i servizi nel settore dell'istruzione), sono qualificabili, senza distinzioni, come servizi non economici di interesse generale.

- **Servizi finanziari**

L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), comprende tutti i servizi finanziari, compresi i servizi bancari e di credito, i titoli, i fondi di investimento e i servizi assicurativi e pensionistici. Tale esclusione comprende anche 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,¹⁷ quali i servizi di credito al consumo, di credito con garanzia ipotecaria, di leasing finanziario e di emissione e gestione di mezzi di pagamento. I servizi che non costituiscono un servizio finanziario, quali i servizi di leasing operativo consistenti nel noleggio di beni, non rientrano in questa esclusione, per cui gli Stati membri devono provvedere affinché questi servizi rientrino nel campo di applicazione delle misure di recepimento della direttiva.

- **Servizi e reti di comunicazione elettronica**

L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera c), riguarda i servizi e le reti di comunicazione elettronica, nonché le risorse e i servizi associati di cui all'articolo 2 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro).¹⁸ Tali reti e servizi comprendono, ad esempio, i servizi di telefonia vocale e di posta elettronica. Tuttavia, tali servizi sono esclusi unicamente in relazione alle materie disciplinate dalle cinque direttive comprese nel cosiddetto "pacchetto

¹⁵ Sebbene l'applicazione di disposizioni specifiche di direttive già esistenti che disciplinano tali servizi prevarrà in caso di conflitto con una delle disposizioni della direttiva servizi. Cfr. sezione 4 del presente manuale.

¹⁶ Cfr. sezione 2.1.1 del presente manuale.

¹⁷ GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1.

¹⁸ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33.

telecomunicazioni”.¹⁹ Per quanto riguarda le materie non disciplinate da dette cinque direttive, quali gli “sportelli unici” o le procedure elettroniche, la direttiva servizi è di applicazione. Gli Stati membri devono quindi provvedere affinché tali servizi beneficino delle disposizioni pertinenti della direttiva servizi. Ciò può essere effettuato modificando la legislazione specifica relativa al settore delle telecomunicazioni oppure disciplinando la questione nella legislazione quadro orizzontale di attuazione della direttiva.

- **Servizi nel settore dei trasporti**

L’esclusione di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera d), comprende i servizi di trasporto che rientrano nell’ambito di applicazione del titolo V del trattato CE. Tale esclusione include pertanto i trasporti aerei, marittimi e per vie navigabili, compresi i servizi portuali, nonché i trasporti ferroviari e su strada, compresi in particolare i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze.²⁰ L’esclusione dei servizi di trasporto non comprende i servizi che non costituiscono servizi di trasporto, quali i servizi di scuola guida, i servizi di trasloco, i servizi di noleggio di auto, i servizi di pompe funebri o i servizi di fotografia aerea, né le attività commerciali presso i porti o gli aeroporti quali negozi e ristoranti. Tali attività di servizi beneficiano pertanto delle disposizioni della direttiva servizi e devono rientrare nel campo di applicazione delle misure di recepimento.

- **Servizi delle agenzie di lavoro interinale**

L’esclusione di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera e), comprende il servizio di cessione temporanea di lavoratori fornito dalle agenzie di lavoro interinale. I servizi diversi da quelli di cessione temporanea di lavoratori che possono talvolta essere forniti da questi stessi prestatori di servizi, quali i servizi di collocamento o di reclutamento di personale, non rientrano nell’esclusione e devono pertanto rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.

- **Servizi sanitari**

L’esclusione dei servizi sanitari di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera f), comprende “*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*”.²¹ Ciò significa che i servizi forniti non a un paziente bensì a un professionista del settore sanitario o a un ospedale, quali i servizi di contabilità, di pulizia, di segreteria e amministrazione, di fornitura e manutenzione di

¹⁹ Direttiva 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) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7); direttiva 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) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 21); direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33); direttiva 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) (GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51); e direttiva 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) (GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37, così come modificata dalla direttiva 2006/24/CE (GU L 105 del 13.4.2006, pag. 54)).

²⁰ Cfr. considerando 21.

²¹ Cfr. considerando 22.

apparecchiature mediche, nonché i servizi dei centri di ricerca medica, non rientrano nella presente esclusione. L'esclusione non comprende inoltre le attività non destinate a mantenere, valutare o ripristinare le condizioni di salute dei pazienti. Ad esempio, le attività destinate a migliorare il benessere o a fornire relax, quali i centri sportivi o i centri fitness, rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi e dovranno pertanto rientrare anche nel campo di applicazione delle misure di esecuzione. Inoltre, l'esclusione dei servizi sanitari comprende solo le attività riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti. I servizi che possono essere forniti senza la necessità di qualifiche professionali specifiche devono quindi rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione. Infine, è evidente che l'esclusione dei servizi sanitari riguarda solo i servizi relativi alla salute umana e non comprende anche i servizi veterinari, che devono pertanto rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.

- **Servizi audiovisivi e radiofonici**

L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), comprende i servizi audiovisivi, ovvero i servizi la cui finalità principale è la fornitura di immagini in movimento con o senza suono, compresi i servizi televisivi e la proiezione di film nei cinema, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione. L'esclusione comprende anche i servizi radiofonici. Non sono invece esclusi altri servizi connessi ai servizi audiovisivi o radiofonici, quali i servizi pubblicitari o la vendita di cibi e bevande all'interno dei cinema, che devono quindi rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.

- **Attività di azzardo**

L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera h), comprende i servizi che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, compresi, in particolare, i giochi numerici quali le lotterie, i biglietti "gratta e vinci", i giochi d'azzardo offerti nei casinò o nelle strutture autorizzate, le scommesse, il gioco del bingo e i giochi d'azzardo offerti da o a beneficio di associazioni caritative o istituzioni senza scopo di lucro. I giochi di abilità, le macchine da gioco che non danno premi o che danno premi unicamente sotto forma di giocate gratis e i giochi promozionali il cui unico obiettivo è incoraggiare la vendita di beni o servizi non rientrano invece nell'esclusione e sono pertanto comprese nel campo di applicazione della direttiva servizi. L'esclusione non comprende inoltre altri servizi forniti nei casinò, quali la vendita di cibi e bevande, che devono quindi rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.

- **Attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri**

L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera i), rispecchia l'articolo 45 del trattato CE ai sensi del quale le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri non rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi. Tale esclusione, in linea con la giurisprudenza della CGCE, comprende solo attività specifiche e non intere professioni.²² L'esistenza di una connessione diretta o specifica tra attività specifiche e l'esercizio di pubblici poteri non può essere determinata in maniera unilaterale da uno Stato membro, bensì deve essere valutata sulla base di criteri generali stabiliti dalla CGCE. Pertanto, il solo fatto che uno

²² Sentenza del 9 marzo 2000, *Commissione/Belgio*, causa C-355/98; cfr. anche sentenza del 29 ottobre 1998, *Commissione/Spagna*, causa C-114/97, sentenza del 13 luglio 1993, *Thijssen*, causa C-42/92, e sentenza del 21 giugno 1974, *Reyners*, causa 2/74.

Stato membro consideri un'attività come un esercizio di pubblici poteri o che un'attività venga fornita dallo Stato, da un ente statale o da un ente cui sono stati assegnati dei compiti pubblici non significa che tale attività rientri nel campo di applicazione dell'articolo 45 del trattato CE. Nell'esaminare dei casi in cui si deve valutare se un'attività di servizi rientra nel campo di applicazione dell'articolo 45 del trattato CE ed è quindi esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva servizi, è opportuno che gli Stati membri tengano conto della circostanza che la CGCE ha costantemente riconosciuto un campo di applicazione molto limitato a detto articolo.²³

- **Servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno**
I servizi sociali di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), sono esclusi nella misura in cui vengono forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato e quindi obbligati a fornire tali servizi o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato. La nozione di "associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato" include le chiese e le organizzazioni ecclesiastiche che perseguono scopi caritatevoli e benefici. Sulla base dell'enunciazione della presente esclusione e delle spiegazioni di cui al considerando 27, è evidente che tali servizi non sono invece esclusi qualora vengano forniti da altri tipi di prestatori quali, ad esempio, operatori privati che operano senza essere stati specificatamente incaricati dallo Stato. Ad esempio, i servizi di assistenza all'infanzia forniti da baby-sitter private o altri servizi di assistenza all'infanzia (quali i campi estivi) forniti da operatori privati non sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva servizi. Allo stesso modo, i servizi sociali relativi al sostegno alle famiglie o a 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, quali i servizi relativi all'assistenza agli anziani o i servizi a favore dei disoccupati, sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva servizi solo nella misura in cui sono forniti da uno dei prestatori summenzionati (ovvero lo Stato, prestatori incaricati dallo Stato o associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato). Pertanto, ad esempio, i servizi privati di assistenza a domicilio non sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva servizi e devono quindi rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.
- **Servizi privati di sicurezza**
L'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera k), comprende servizi quali la

²³

La CGCE ha decretato che l'articolo 45 non comprende le attività meramente ausiliarie e preparatorie connesse all'esercizio dei pubblici poteri (sentenza del 13 luglio 1993, *Thijssen*, causa 42/92) o le attività di natura meramente tecnica, quali quelle relative alla progettazione, alla definizione dei programmi e alla gestione di sistemi informativi (sentenza del 5 dicembre 1989, *Commissione/Italia*, causa 3/88). Inoltre, esistono una serie di attività di servizi che la CGCE ha già ritenuto escluse dal campo di applicazione dell'articolo 45 del trattato CE, quali le attività di "avvocato" (sentenza del 21 giugno 1974, *Reyners*, causa 2/74), le attività delle imprese di vigilanza private (sentenza del 31 maggio 2001, *Commissione/Italia*, causa C-283/99; sentenza del 9 marzo 2000, *Commissione/Belgio*, causa C-355/98; sentenza del 26 gennaio 2006, *Commissione/Spagna*, causa C-514/03), le attività dei commissari autorizzati presso imprese di assicurazioni (sentenza del 13 luglio 1993, *Thijssen*, causa C-42/92), le attività relative alla progettazione, alla definizione dei programmi e alla gestione di sistemi informativi (sentenza del 5 dicembre 1989, *Commissione/Italia*, causa 3/88), le attività esercitate nel quadro di gare d'appalto riguardanti i locali, la fornitura, l'impianto, la manutenzione, il funzionamento e la trasmissione dei dati necessari per il completo esercizio del gioco del lotto (sentenza del 26 aprile 1994, *Commissione/Italia*, causa C-272/91).

sorveglianza di proprietà e immobili, la protezione di persone (servizi di bodyguard), i servizi di vigilanza o sorveglianza di edifici, nonché il deposito, la custodia, il trasporto e la distribuzione di denaro contante e valori. I servizi che non costituiscono “servizi di sicurezza”, quali, ad esempio, la vendita, la consegna, l’installazione e la manutenzione di dispositivi tecnici di sicurezza, non rientrano nell’esclusione e devono pertanto rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione della direttiva.

- **Servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione**

L’articolo 2, paragrafo 2, lettera l), esclude tali servizi dal campo di applicazione della direttiva a prescindere dal fatto che essi possano essere considerati connessi o meno con l’esercizio di pubblici poteri ai sensi dell’articolo 45 del trattato CE. L’esclusione comprende i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione e include, ad esempio, i servizi di autenticazione dei notai e il sequestro immobiliare da parte di ufficiali giudiziari.

2.1.3. *Settore fiscale*

Come specificato all’articolo 2, paragrafo 3, la direttiva servizi non si applica al settore fiscale. Ciò include il diritto tributario sostanziale, nonché i requisiti amministrativi necessari per l’applicazione delle leggi tributarie, quali l’attribuzione del numero di partita IVA. Gli Stati membri possono naturalmente decidere di applicare taluni aspetti della direttiva servizi anche a materie fiscali prevedendo, ad esempio, la fornitura dei numeri di partita IVA attraverso gli “sportelli unici” e per via elettronica.

2.1.4. *Relazione con la libera circolazione delle merci*

Come specificato al considerando 76, la direttiva servizi non riguarda le attività di cui agli articoli 28, 29 e 30 del trattato CE, relativi alla libera circolazione delle merci. Pertanto, la direttiva servizi non si applica ai requisiti che devono essere valutati ai sensi delle disposizioni del trattato CE sulla libera circolazione delle merci e che non pregiudicano l’accesso ad un’attività di servizi o il suo esercizio, quali i requisiti relativi all’etichettatura dei prodotti, ai materiali edili o all’uso di pesticidi. E’ tuttavia, evidente che i requisiti che limitano l’utilizzo di attrezzature necessarie per la prestazione di un servizio riguardano l’esercizio di un’attività di servizi e rientrano quindi nel campo di applicazione della direttiva servizi.²⁴

Nell’attuare la direttiva, gli Stati membri devono tenere presente che, sebbene la produzione di beni non sia un’attività di servizi,²⁵ esistono molte attività ad essa ausiliarie (ad esempio, vendita al dettaglio, installazione e manutenzione, servizi post-vendita) che costituiscono invece un’attività di servizi e che devono quindi rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.

²⁴ Cfr. sezione 7.1.3.4 del presente manuale.

²⁵ Sentenza del 7 maggio 1985, *Commissione/Francia*, causa 18/84; sentenza del 11 luglio 1985, *Cinéthèque*, cause riunite 60-61/84.

2.2. Prestatori interessati

La direttiva servizi si applica ai servizi forniti da una persona fisica avente la cittadinanza di uno Stato membro o da una persona giuridica ai sensi dell'articolo 48 del trattato CE²⁶ stabilita in uno Stato membro. Come specificato al considerando 38, la nozione di "persona giuridica" comprende tutte le entità costituite conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinate,²⁷ a prescindere dal fatto che siano considerate o meno aventi personalità giuridica ai sensi della legislazione nazionale. Tutte queste attività devono rientrare nel campo di applicazione della direttiva. I servizi forniti, invece, da persone fisiche non aventi la cittadinanza di uno Stato membro o da persone giuridiche stabilite al di fuori della Comunità o non costituite conformemente al diritto di uno Stato membro non rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

2.3. Requisiti interessati

2.3.1. Nozione di requisito

La direttiva servizi si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Come specificato all'articolo 4, paragrafo 7, la nozione di requisito comprende qualsiasi obbligo, divieto, condizione o altro limite imposto ai prestatori di servizi (o ai destinatari di servizi), quali l'obbligo di ottenere un'autorizzazione o di presentare una dichiarazione alle autorità competenti. La nozione comprende qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a livello nazionale, regionale o locale. Inoltre, in linea con la giurisprudenza della CGCE,²⁸ la direttiva servizi si applica anche alle disposizioni imposte dalle norme degli organismi e ordini professionali o dalle norme collettive adottate da associazioni o organizzazioni professionali nell'esercizio della loro autonomia giuridica.

2.3.2. Requisiti generali che non influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio

Come illustrato al considerando 9, la direttiva servizi non si applica a quei requisiti che non disciplinano o influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma che devono essere rispettati dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato. Ciò significa che, ad esempio, le norme del codice della strada, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale e le regolamentazioni edilizie non saranno, di norma, influenzate dalla direttiva servizi. Tuttavia, è evidente che il semplice fatto che le norme siano classificate in un determinato modo, ad esempio, come norme urbanistiche, o che i requisiti siano formulati in modo generico, ovvero non siano specificatamente destinati ai prestatori di servizi, non è sufficiente per stabilire che tali norme o requisiti non rientrano nel campo di applicazione della direttiva

²⁶ Cfr. considerando 36. L'articolo 48 del trattato CE si applica alle società o alle altre persone giuridiche 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.

²⁷ Compresa, ad esempio, la limited liability company costituite conformemente al diritto britannico o le "offene Handelsgesellschaft" (oHG) costituite conformemente al diritto tedesco.

²⁸ Secondo la giurisprudenza della CGCE, l'eliminazione delle limitazioni stabilite da norme statali non dovrebbe essere neutralizzata da ostacoli derivanti da regole emanate da associazioni ed enti nell'esercizio della loro autonomia giuridica. Cfr. sentenza del 12 dicembre 1974, *Walrave*, causa 36/74, punti 17, 23 e 24; sentenza del 14 luglio 1976, *Donà*, causa 13/76, punti 17 e 18; sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, causa C-415/93, punti 83-84; sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters*, C-309/99, punto 120.

servizi. Infatti, per stabilire se i requisiti in questione hanno natura generica o meno, è necessario valutarne l'effetto reale. Pertanto, nell'attuare la direttiva, gli Stati membri devono tener conto del fatto che norme classificate come "urbanistiche" o "regolamentazioni edilizie" possono contenere requisiti che disciplinano specificatamente le attività di servizi e che quindi rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi. Ad esempio, le norme relative alla superficie massima di certi stabilimenti commerciali, anche quando contenute in leggi generali riguardanti la pianificazione urbana, rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi e sono quindi soggette agli obblighi di cui nel capo della direttiva relativo alla libertà di stabilimento.

2.3.3. Requisiti che disciplinano l'accesso ai finanziamenti pubblici

Come illustrato al considerando 10, la direttiva servizi non riguarda i requisiti la cui soddisfazione costituisce una condizione necessaria per accedere ai finanziamenti pubblici, ad esempio, in relazione a norme di qualità o a condizioni contrattuali specifiche per alcuni servizi di interesse economico generale. Tali requisiti non verranno influenzati dall'attuazione della direttiva servizi. In particolare, la direttiva servizi non obbliga gli Stati membri a concedere ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro il diritto di ricevere gli stessi finanziamenti concessi ai prestatori di servizi stabiliti sul loro territorio. Tuttavia, è evidente che tali requisiti che disciplinano l'accesso ai finanziamenti per i prestatori di servizi, nonché a tutti gli altri aiuti concessi dagli Stati membri (o attraverso risorse statali) devono essere conformi alle altre norme comunitarie, comprese quelle sulla concorrenza, ed in particolare all'articolo 87 del trattato CE.

3. RELAZIONE TRA LA DIRETTIVA E SPECIFICHE AREE DEL DIRITTO O SETTORI

3.1. Diritto penale

Come illustrato al considerando 12, la direttiva servizi mira a creare un quadro giuridico che assicuri la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri, ma non armonizza né incide, come specificato all'articolo 1, paragrafo 5, sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale. È evidente, ad esempio, che, se un prestatore di servizi di un altro Stato membro commette un reato, come la diffamazione o la frode, durante la prestazione del servizio, ciò esula dal campo di applicazione della direttiva servizi.

Tuttavia, è altresì evidente che le norme di diritto penale non possono essere usate per limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario²⁹ e che gli Stati membri non possono aggirare o impedire l'applicazione delle disposizioni della direttiva servizi ricorrendo al diritto penale. Ciò significa, ad esempio, che uno Stato membro che, ai sensi dell'articolo 9 della direttiva servizi, non può mantenere un regime di autorizzazione in quanto discriminatorio o sproporzionato, non può aggirare tale prescrizione comminando una sanzione penale in caso di inosservanza di tale regime di autorizzazione. Allo stesso modo, se uno Stato membro non può applicare certi requisiti nazionali ai servizi in entrata in quanto non conformi ai criteri di cui all'articolo 16, detto Stato membro non può aggirare tale prescrizione comminando una sanzione penale per inosservanza di tali requisiti. Pertanto, nell'esaminare i requisiti nazionali applicabili ai prestatori di servizi, gli Stati membri potrebbero anche dover rivedere alcune

²⁹ Cfr., ad esempio, sentenza del 19 gennaio 1999, *Calfa*, causa C-348/96; sentenza del 6 marzo 2007, *Placanica*, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04.

disposizioni del loro diritto penale la cui applicazione potrebbe determinare un'elusione degli obblighi previsti dalla direttiva.

3.2. Legislazione del lavoro e normativa in materia di sicurezza sociale

L'articolo 1, paragrafo 6, stabilisce che la direttiva servizi non pregiudica la legislazione del lavoro o la normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale. La direttiva non contiene norme rientranti nel campo della legislazione del lavoro o della sicurezza sociale, né obbliga gli Stati membri a modificare la loro legislazione del lavoro o la loro normativa in materia di sicurezza sociale. Poiché nel diritto comunitario non esiste una nozione comune di legislazione del lavoro, l'articolo 1, paragrafo 6, spiega che cosa si intenda per legislazione del lavoro: 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. Ciò comprende tutte le norme riguardanti le singole condizioni di occupazione dei lavoratori e il rapporto tra il lavoratore e il suo datore di lavoro. Tale nozione comprende altresì i regolamenti riguardanti salari, orari di lavoro e ferie annuali, nonché tutta la legislazione riguardante gli obblighi contrattuali tra il datore di lavoro e i suoi dipendenti. L'articolo 1, paragrafo 6, dispone inoltre che l'applicazione del diritto nazionale deve rispettare il diritto comunitario. Ciò significa che, per quanto riguarda i lavoratori distaccati, lo Stato membro di destinazione è vincolato dalla direttiva sul distacco dei lavoratori.³⁰

3.3. Diritti fondamentali

L'articolo 1, paragrafo 7, prevede che la direttiva non pregiudica l'esercizio dei diritti fondamentali quali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto comunitario, senza specificare ulteriormente tale nozione. La seconda frase dello stesso articolo fa riferimento al diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi in conformità al diritto e alle prassi nazionali che devono rispettare il diritto comunitario. L'articolo 1, paragrafo 7, non fornisce risposta al quesito se la negoziazione, la conclusione e l'esecuzione di accordi collettivi costituiscano o meno dei diritti fondamentali. Nel contesto di detto articolo, il considerando 15 risulta particolarmente importante, in quanto specifica chiaramente il principio base secondo cui non esiste alcun conflitto tra l'esercizio dei diritti fondamentali e le libertà fondamentali di cui nel trattato CE, e nessuno dei due prevale sull'altro.³¹

3.4. Diritto internazionale privato

Come specificato all'articolo 3, paragrafo 2, la direttiva servizi non riguarda le norme di diritto internazionale privato. Le norme di diritto internazionale privato, compresa la Convenzione di Roma (e i futuri regolamenti Roma I e Roma II),³² stabiliscono quali sono le

³⁰ 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, GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

³¹ Seguendo la linea di ragionamento della CGCE nelle sue sentenze del 12 giugno 2003, *Schmidberger*, causa C-112/00, e del 9 dicembre 1995, *Commissione/Francia (Strawberries)*, causa C-265/95, l'esercizio dei diritti fondamentali può e deve essere conciliato con l'esercizio delle libertà fondamentali di cui nel trattato CE.

³² Convenzione di Roma sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, GU C 27 del 26.01.1998, pag. 34, attualmente in fase di modernizzazione e trasformazione in uno strumento comunitario, cfr. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ("*Roma I*"), COM/2005/0650 def. Regolamento sulla legge applicabile alle

norme di diritto privato applicabili, in particolare per ciò che concerne le obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, in caso di controversia tra prestatori e destinatari di servizi o altri prestatori. All'articolo 17, paragrafo 15, la direttiva servizi prevede una deroga specifica alla libera prestazione di servizi, garantendo così che l'attuazione della direttiva servizi non pregiudichi le norme di diritto internazionale privato.

Ciò vale per tutte le norme di diritto internazionale privato, comprese quelle che, come quelle di cui all'articolo 5 della Convenzione di Roma, prevedono che, in alcuni casi specifici riguardanti i consumatori, si applichi la legge del paese in cui il consumatore ha la sua residenza abituale. Andrebbe, tuttavia, notato, che le norme di diritto internazionale privato stabiliscono solo quali norme di diritto privato si applichino ad un rapporto contrattuale o extracontrattuale, compreso quello tra un prestatore di servizi e un consumatore. Esse non stabiliscono, ad esempio, quali norme di diritto pubblico si applichino. Se le norme dello Stato membro di residenza abituale del consumatore diverse dalle norme di diritto privato possano essere applicate o meno ad un dato prestatore di servizi non viene stabilito dal diritto internazionale privato, bensì viene disciplinato dalla direttiva servizi, ed in particolare dall'articolo 16.

Infine, la direttiva servizi non riguarda la competenza giurisdizionale dei tribunali. Tali questioni sono disciplinate dal regolamento comunitario esistente concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.³³

4. RELAZIONE TRA LA DIRETTIVA E ALTRE DISPOSIZIONI DEL DIRITTO COMUNITARIO

Come regola di base, la direttiva servizi si applica in aggiunta al diritto comunitario esistente. I possibili conflitti tra la direttiva servizi ed altri strumenti del diritto comunitario secondario sono stati, in genere, esplicitamente contemplati nella direttiva, in particolare mediante deroghe a specifiche disposizioni.³⁴ Ciò nonostante, l'articolo 3 prevede una regola che disciplina eventuali casi residui o eccezionali in cui possa nascere un conflitto tra una disposizione della direttiva servizi e una disposizione di un altro strumento del diritto comunitario secondario.

L'articolo 3 prevede che, in caso di conflitto tra una disposizione della direttiva servizi e una disposizione di un altro strumento del diritto comunitario secondario, prevale quest'ultima disposizione. Ciò significa che, in tali casi, prevale la disposizione dell'altro strumento comunitario, per cui la disposizione della direttiva servizi non verrà applicata. Andrebbe, tuttavia, notato che ciò riguarda esclusivamente la disposizione specifica in conflitto e non le restanti disposizioni della direttiva servizi che continueranno ad applicarsi.

Se esista o meno un conflitto tra una disposizione della direttiva servizi e una disposizione di un altro strumento comunitario va valutato attentamente caso per caso. Il semplice fatto che un altro strumento comunitario (compresi quelli citati all'articolo 3) contenga delle norme

obbligazioni extracontrattuali (*"Roma II"*) (Proposta della Commissione, COM/2006/0083 def.) adottato dal Parlamento europeo il 10 luglio 2007.

³³ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

³⁴ Cfr. ad esempio, articolo 5, paragrafo 3, articolo 9, paragrafo 3, o articolo 15, paragrafo 2, lettera d).

riguardanti aspetti specifici di un particolare servizio non è sufficiente per concludere che esista un conflitto con una disposizione della direttiva servizi. Per annullare una disposizione della direttiva servizi, è necessario dimostrare che esiste una contraddizione tra delle norme specifiche dei due strumenti. Tale valutazione deve basarsi su un'interpretazione accurata delle disposizioni in questione in conformità alla loro base giuridica e alle libertà fondamentali di cui agli articoli 43 e 49 del trattato CE.

5. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Il capo II della direttiva servizi (articoli da 5 a 8) prevede un ambizioso programma di semplificazione e modernizzazione amministrativa. Tale capo impone agli Stati membri di semplificare le procedure amministrative, di istituire degli “sportelli unici” quali interlocutori unici per i prestatori di servizi, di prevedere la possibilità di espletare le procedure a distanza e per via elettronica e di rendere le informazioni sui requisiti e sulle procedure nazionali facilmente accessibili per i prestatori e i destinatari di servizi.

Gli articoli da 5 a 8 si applicano a tutte le procedure e formalità necessarie per l'accesso ad un'attività di servizi e per il suo esercizio, relativamente a tutti i servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva, siano esse a livello nazionale, regionale o locale. Non viene fatta alcuna distinzione tra prestatori nazionali e prestatori stranieri. Pertanto, tali articoli si applicano allo stesso modo tanto ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro quanto ai prestatori di servizi stabiliti (o che desiderano stabilirsi) sul territorio del proprio Stato membro.

Tali articoli si applicano inoltre a tutte le procedure, a prescindere dal fatto che il prestatore di servizi vi si debba attenere per stabilirsi in uno Stato membro o per prestare servizi transfrontalieri (nella misura in cui le procedure e le formalità si possono applicare ai prestatori stabiliti in un altro Stato membro e che forniscono servizi transfrontalieri).³⁵

La semplificazione amministrativa preconizzata dalla direttiva servizi contribuirà ad accrescere la competitività dell'economia europea.³⁶ Gli Stati membri potrebbero quindi decidere di applicare alcune o tutte le disposizioni del capo II, ed in particolare quelle riguardanti gli sportelli unici e le procedure elettroniche, a servizi e materie non contemplati nella direttiva servizi.

5.1. Semplificazione di procedure e formalità applicabili ai prestatori di servizi

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, gli Stati membri devono esaminare tutte le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio, nonché semplificarle, laddove tali procedure e formalità non siano sufficientemente semplici. Ciò impone agli Stati membri di compiere un vero sforzo di semplificazione amministrativa. Nello svolgere tale compito, gli Stati membri dovrebbero esaminare e valutare le procedure e le formalità dal

³⁵ A tale proposito, va ricordato che, ai sensi dell'articolo 16, gli Stati membri possono imporre i propri requisiti ai prestatori di servizi in entrata solo in casi limitati. Cfr. sezione 7.1.3 del presente manuale.

³⁶ In linea con la Strategia di Lisbona rinnovata e con le iniziative “migliore regolamentazione”, cfr. Comunicazione della Commissione “Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – il rilancio della strategia di Lisbona” - COM (2005) 24 del 02.02.2005, e Comunicazione della Commissione “Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea” COM (2006) 689 del 14.11.2006.

punto di vista del prestatore, senza dimenticare che la semplificazione delle procedure ridurrà a sua volta la mole di lavoro amministrativo a carico dell'amministrazione stessa. Gli Stati membri potranno prendere in considerazione le procedure amministrative semplificate in uso in altri Stati membri e scambiarsi le buone prassi. La Commissione cercherà in ogni modo di facilitare tale processo.

La nozione di 'procedure e formalità' è ampia e comprende qualsiasi operazione amministrativa che le imprese siano tenute a compiere, come la presentazione di documenti, la presentazione di una dichiarazione o la registrazione presso un'autorità competente. Tale nozione non comprende solo procedure e formalità che costituiscono una condizione per l'esercizio dell'attività di servizi, ma anche quelle imposte in una fase successiva, nel corso dell'esercizio dell'attività o persino al termine dell'attività (ad esempio, un obbligo di presentare un rendiconto annuale delle transazioni effettuate).

In pratica, gli Stati membri dovranno valutare se i loro requisiti amministrativi sono effettivamente necessari o se talune procedure o parti di esse possono essere eliminate o sostituite con altre meno onerose per i prestatori di servizi. Gli Stati membri dovranno anche valutare il numero di procedure amministrative diverse che un prestatore di servizi deve espletare, eventuali duplicazioni, i loro costi, la chiarezza e accessibilità, nonché i ritardi e le difficoltà pratiche che tali procedure implicano per i prestatori in questione.³⁷

Gli Stati membri dovranno altresì valutare se tutte le prove e i documenti richiesti siano necessari, nonché se sia necessario richiederle al prestatore di servizi o viceversa se alcune informazioni non potrebbero essere già ottenibili da altre fonti (ad esempio, presso altre autorità competenti). Ad esempio, le norme in base alle quali un prestatore di servizi ha l'obbligo di presentare un dossier completo, senza alcuna possibilità di ottenere un esonero per alcuni documenti/prove già in possesso dell'amministrazione, in genere non sono necessarie e quindi, in quanto tali, dovrebbero essere abolite. Allo stesso modo, le procedure che richiedono istanze separate per i diversi requisiti potrebbero essere semplificate in modo tale da consentire la presentazione di un'unica istanza.

Gli Stati membri dovranno anche valutare se è giustificato richiedere la presentazione di certi documenti in una determinata forma, ad esempio, in originale, in copia autenticata o con allegata una traduzione autenticata, o viceversa se non sarebbe sufficiente fornire una copia non autenticata o una traduzione non autenticata. In ogni caso, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, gli Stati membri possono richiedere la presentazione di documenti in originale, in copia autenticata o accompagnati da una traduzione autenticata solo ove ciò sia giustificato da motivi imperativi d'interesse generale o se sia previsto da un altro strumento comunitario. Va sottolineato che il semplice dubbio circa l'autenticità di un dato documento o del suo contenuto esatto può essere risolto mediante appositi contatti tra le autorità competenti (ed in particolare con l'autorità che ha rilasciato il documento), soprattutto tramite la cooperazione amministrativa. Ciò non dovrebbe risultare particolarmente oneroso in quanto il sistema d'informazione del mercato interno (IMI)³⁸ consentirà di caricare e controllare facilmente i documenti a distanza.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, gli Stati membri devono accettare i documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che un

³⁷ Cfr. considerando 45.

³⁸ Cfr. sezione 9.2.2 del presente manuale.

determinato onere o obbligo è stato assolto. Ciò presuppone che le amministrazioni degli Stati membri esaminino la sostanza, e non soltanto la forma, dei documenti rilasciati da altro Stato membro. Ad esempio, gli Stati membri non possono richiedere la presentazione di un certificato di cittadinanza o di residenza qualora esistano altri documenti ufficiali di identificazione (ad esempio, il passaporto o la carta d'identità) che comprovano già le informazioni in esso contenute.

L'articolo 5, paragrafo 3, non si applica tuttavia ad una serie di documenti di cui nei seguenti strumenti comunitari: direttiva sulle qualifiche professionali,³⁹ direttiva sugli appalti pubblici,⁴⁰ direttiva sul diritto di stabilimento degli avvocati⁴¹, prima e undicesima direttiva sul diritto societario.⁴²

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, la Commissione può utilizzare la procedura di comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 2, per creare formulari unificati che fungano da “*equivalenti ai certificati, agli attestati e a tutti gli altri documenti richiesti a un prestatore*”. I formulari unificati possono essere previsti per certificati specifici o documenti simili qualora l'esistenza di divergenze tra documenti nazionali che dovrebbero avere finalità analoghe rende difficile per le autorità competenti accertare il contenuto o il significato del certificato, con la conseguenza che i prestatori di servizi si trovano alle prese con una molteplicità di formulari diversi. Ad esempio, la prova dello stabilimento in uno Stato membro può essere desunta da una serie di documenti legali diversi, che vanno da un certificato di iscrizione al registro delle imprese rilasciato da un'autorità pubblica, ad un attestato di iscrizione alla Camera di commercio, a seconda dello Stato membro. Qualora l'esperienza pratica dovesse dimostrare che i prestatori continuano a dover utilizzare una moltitudine di formulari diversi (nonostante l'assistenza offerta dalla cooperazione amministrativa da attuarsi ai sensi della direttiva), un formulario unificato potrebbe rivelarsi una soluzione efficace. Si tratta, tuttavia, di una decisione che può essere presa solo in una fase successiva, in base all'esperienza acquisita nell'applicazione della direttiva servizi.

5.2. Sportelli unici

Ai sensi dell'articolo 6, gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché i prestatori di servizi possano espletare tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso all'attività di servizi e per il suo esercizio attraverso degli “sportelli unici”. Ciò costituisce uno degli obblighi di risultato previsti dalla direttiva servizi. Gli Stati membri dovranno adottare una serie di decisioni circa la modalità di organizzazione dei loro “sportelli unici” e dovranno

³⁹ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

⁴⁰ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure d'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, di forniture e di servizi, GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.

⁴¹ 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, GU L 77 del 14.3.1998, pag. 36.

⁴² Prima 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 mente dell'articolo 58, secondo comma, del Trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi, GU L 65 del 14.3.1968, pag. 8; 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, GU L 395 del 30.12.1989, pag. 36.

provvedere affinché, entro la fine del periodo di recepimento, gli “sportelli unici” siano già stati istituiti e siano operativi.

Gli “sportelli unici” sono stati concepiti come interlocutori istituzionali unici dal punto di vista del prestatore di servizi, cosicché questi non abbia bisogno di contattare più autorità o enti competenti per raccogliere tutte le informazioni necessarie e per espletare tutte le procedure relative alla sua attività. Gli Stati membri devono fare in modo che gli “sportelli unici” siano usufruibili da tutti i prestatori di servizi, a prescindere che questi siano stabiliti sul loro territorio o sul territorio di altro Stato membro. Naturalmente, tale obbligo si applica solo ai settori di servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Gli Stati membri, tuttavia, possono estendere le attività degli “sportelli unici” anche a tutti o alcuni dei settori esclusi dal campo di applicazione della direttiva. Lo stesso principio vale per le materie non contemplate nella direttiva. Ad esempio, gli Stati membri possono decidere di includere alcuni requisiti relativi alle imposte, quali l’assegnazione del numero di partita IVA, tra le attività degli “sportelli unici”.

Gli Stati membri perseguono da diversi anni l’obiettivo di istituire degli sportelli unici per le imprese, per cui l’obbligo previsto dalla direttiva servizi è in linea e complementare con le finalità di altre iniziative comunitarie, ed in particolare con l’impegno assunto dal Consiglio europeo di creare degli sportelli unici per le nuove imprese entro la fine del 2007.⁴³ Tuttavia, l’obbligo giuridico previsto dalla direttiva servizi ha portata più ampia e comprende tutti i tipi di imprese (non solo le nuove imprese) e di destinatari di servizi (a fini informativi), nonché tutti i tipi di procedure (non solo le procedure di start-up). D’altro canto, è evidente che altre funzioni che gli sportelli unici possono fornire alle nuove imprese,⁴⁴ quali le funzioni di coaching, formazione, consulenza finanziaria e guida alla stesura del business plan, vanno al di là degli obblighi previsti dalla direttiva servizi. L’attuazione dell’obiettivo relativo agli sportelli unici fissato dal Consiglio europeo contribuirà all’attuazione degli “sportelli unici”. In ogni caso, è evidente che gli Stati membri non devono predisporre due reti separate e possono utilizzare strutture già esistenti per adempiere le prescrizioni della direttiva servizi.

5.2.1. *Istituzione di “sportelli unici”*

Ogni Stato membro è libero di decidere come organizzare gli “sportelli unici” sul proprio territorio; tuttavia, deve fare in modo che essi siano usufruibili da parte di tutti prestatori di servizi coperti dalla direttiva, ai fini dell’espletamento di tutte le procedure e formalità relative ai servizi e alle materie che rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

La nozione di “sportelli unici” non significa che gli Stati membri devono istituire sul loro territorio un unico organismo centralizzato. Gli Stati membri possono decidere di avere più “sportelli unici” sul loro territorio. Lo “sportello unico” deve essere tuttavia “unico” dal punto di vista del singolo prestatore (ovvero, il prestatore di servizi deve poter essere in grado di espletare tutte le procedure ricorrendo ad uno solo di tali sportelli unici).

⁴³ L’obiettivo di creare, entro la fine del 2007, degli sportelli unici per le imprese è stato incluso negli “orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione (2005-2008)” (orientamento integrato n. 5), adottati dal Consiglio nel giugno del 2005; raccomandazione 2005/601/CE del Consiglio, del 12 luglio 2005, relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2008-2005).

⁴⁴ Cfr. Commission Staff Working Document: Assessing Business Start-up Procedures in the context of the renewed Lisbon strategy for growth and jobs (SEC(2007) 129).

Gli Stati membri possono decidere di avere “sportelli unici” diversi per settori diversi come, ad esempio, degli “sportelli unici” per le professioni regolamentate e degli “sportelli unici” per le attività commerciali quali la vendita al dettaglio, ecc. Tuttavia, è importante evitare che certi settori rimangano scoperti, per cui, qualora gli Stati membri decidano di istituire degli “sportelli unici” in base a settori specifici, essi dovranno anche dotarsi di “sportelli unici” competenti per tutti i servizi non coperti dagli “sportelli unici” settoriali. In ogni caso, qualora uno Stato membro decida di creare degli “sportelli unici” diversi, il prestatore di servizi dovrebbe poter essere in grado di individuare facilmente i diversi settori coperti dagli stessi. Ciò richiederà probabilmente una pagina web centrale che consenta ai prestatori di servizi di individuare e contattare facilmente gli “sportelli unici” competenti in un dato Stato membro. Inoltre, qualora esistano “sportelli unici” diversi, se il prestatore contatta uno “sportello unico” che non è competente per materia, quest'ultimo dovrebbe aiutare il prestatore a trovare lo “sportello unico” competente.

La creazione di “sportelli unici” diversi per i prestatori di servizi nazionali e stranieri può creare una discriminazione. Una discriminazione potrebbe anche sorgere qualora gli Stati membri istituissero degli “sportelli unici” diversi per le questioni relative alla libertà di stabilimento e per le questioni relative alla prestazione di servizi transfrontalieri. Tali distinzioni andrebbero quindi evitate.

Gli Stati membri possono decidere che gli “sportelli unici” svolgano unicamente un ruolo di coordinamento, cosicché le decisioni finali rimangano di competenza delle autorità competenti già esistenti. Gli Stati membri che decidono di operare in questo modo devono però organizzare la comunicazione tra gli “sportelli unici” e le autorità competenti in modo tale da garantirne la rapidità e affidabilità. In alternativa, gli Stati membri possono decidere di assegnare agli “sportelli unici” poteri decisionali. Ad esempio, gli Stati membri potrebbero considerare gli “sportelli unici” direttamente responsabili per l’iscrizione delle imprese o per il rilascio di semplici autorizzazioni. In ogni caso, la direttiva specifica che gli “sportelli unici” non pregiudicano la ripartizione delle competenze tra autorità competenti.⁴⁵

Gli Stati membri sono inoltre liberi di decidere a chi assegnare le funzioni di “sportelli unici”, se ad autorità competenti a livello nazionale, regionale o locale oppure a camere professionali o ad altre organizzazioni professionali, ovvero ad operatori privati. In ogni caso, qualora applicabili, dovranno essere rispettate le norme sugli appalti pubblici, ed in particolare le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi.⁴⁶ Qualora gli Stati membri decidano che gli “sportelli unici” vengano gestiti da operatori privati, gli Stati membri dovrebbero inoltre istituire meccanismi appropriati per garantire che questi svolgano il proprio compito in conformità ai requisiti stabiliti dalla direttiva.

Gli Stati membri possono, inoltre, decidere di creare gli “sportelli unici” solo per via elettronica, senza creare così un’infrastruttura fisica dove i prestatori di servizi possano di fatto recarsi. In tal caso, le informazioni e le procedure fornite sulle pagine web o in strumenti elettronici simili dovranno essere strutturate in modo chiaro e fornire una guida comprensibile a tutte le procedure e formalità riguardanti l’accesso alle attività di servizi e il loro esercizio. Attraverso questi “sportelli unici” esclusivamente elettronici, i prestatori di servizi devono

⁴⁵ Cfr. articolo 6, paragrafo 2.

⁴⁶ Cfr., in particolare, direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure d’aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, di forniture e di servizi, GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.

poter essere in grado di individuare facilmente tutte le procedure e le formalità relative alle loro richieste specifiche, nonché di ottenere un aggiornamento costante sulle loro istanze o richieste in corso. Di conseguenza, non è sufficiente che gli Stati membri forniscano un semplice elenco o una raccolta di link su una pagina web centrale. Inoltre, se gli “sportelli unici” vengono creati esclusivamente in via elettronica, sarà necessario istituire una linea telefonica di assistenza che i prestatori di servizi possano contattare in caso di difficoltà. Gli Stati membri dovrebbero tuttavia valutare la possibilità di affiancare agli “sportelli unici” elettronici una determinata infrastruttura fisica, in particolare qualora ciò ne faciliti l’uso da parte dei prestatori di servizi che non hanno necessariamente dimestichezza con l’utilizzo di strumenti elettronici.

Infine, gli Stati membri sono liberi di scegliere come finanziare gli “sportelli unici”. Come specificato al considerando 49, gli “sportelli unici” possono richiedere agli utenti un corrispettivo per i servizi forniti. Tuttavia, tale corrispettivo deve essere proporzionale al costo effettivo delle procedure espletate. In ogni caso, esso non deve essere tale da scoraggiare i prestatori di servizi dal ricorrere agli “sportelli unici”. Inoltre, gli Stati membri possono anche affidare agli “sportelli unici” la riscossione di altri oneri amministrativi, come quelli degli organi di controllo.

La Commissione cercherà in ogni modo di facilitare lo scambio delle buone prassi relative all’organizzazione e al finanziamento degli “sportelli unici” tra gli Stati membri.

5.2.2. Espletamento di procedure e formalità attraverso gli “sportelli unici”

Come già detto, gli “sportelli unici” devono essere disponibili per l’espletamento delle procedure e formalità che i prestatori di servizi in uno Stato membro devono rispettare per avere l’accesso ad un’attività di servizi o per il suo esercizio (a prescindere che ciò avvenga tramite uno stabilimento, o in modo transfrontaliero a partire da un altro Stato membro, nella misura in cui le procedure e le formalità sono applicabili in caso di servizi transfrontalieri). Ciò comprende autorizzazioni, dichiarazioni, notifiche, l’assegnazione di un numero di partita IVA e altre procedure e formalità. E’ evidente, invece, che procedure di ricorso successive, sia di natura giudiziaria che amministrativa, quali reclami o azioni per l’annullamento di una decisione, non devono essere gestite dagli “sportelli unici”.

Per espletare tutte le procedure tramite gli “sportelli unici”, i prestatori di servizi devono, attraverso di essi, poter ottenere tutte le informazioni, i formulari e i documenti relativi alle procedure, nonché poter presentare documenti e istanze e ricevere decisioni e le altre risposte alle loro istanze.

Alcune delle procedure da espletare attraverso gli “sportelli unici” potrebbero essere complesse, come è, ad esempio, il caso di alcune procedure per lo stabilimento di stabilimenti di vendita al dettaglio di grandi dimensioni, e/o potrebbero comportare una serie di autorizzazioni diverse. Tuttavia, come detto, gli “sportelli unici” possono limitarsi a un ruolo di coordinamento, mentre le decisioni finali vengono assunte dalle autorità competenti in questione. In ogni caso, è importante che gli “sportelli unici” forniscano ai prestatori una chiara panoramica di tutte le operazioni che devono compiere, nonché assistenza sulle procedure e un feedback sulle procedure in corso.

Naturalmente, i prestatori di servizi non sono obbligati a ricorrere agli “sportelli unici”. Essi rimangono liberi di avvalersi o meno di questa possibilità, nonché di contattare direttamente

le autorità competenti e di presentare/ricevere direttamente documenti, autorizzazioni e simili. Nei casi in cui le procedure e le formalità espletate attraverso uno “sportello unico” comportino dei termini (ad esempio, perché esiste un termine di scadenza per la presentazione di un documento o perché un’ autorità competente deve prendere una decisione in merito a una richiesta di autorizzazione entro un dato termine), il momento in cui lo “sportello unico” riceve tutti i documenti richiesti deve rappresentare il dies a quo ai fini del calcolo del termine.

Una volta presentata una richiesta, gli “sportelli unici” devono rispondere con la massima sollecitudine, nonché informare senza indugio il richiedente qualora una richiesta sia irregolare o infondata.

Infine, è bene notare che gli “sportelli unici” previsti dalla direttiva servizi e i “punti di contatto” di cui all’articolo 57 della direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali⁴⁷ perseguono obiettivi diversi. Mentre ai sensi dell’articolo 57 di quest’ultima direttiva, ogni Stato membro deve istituire un punto di contatto che fornirà assistenza e informazioni ai cittadini che desiderino ottenere il riconoscimento delle loro qualifiche professionali in un altro Stato membro, gli “sportelli unici” di cui alla direttiva servizi consentiranno ai cittadini e alle imprese di espletare tutte le procedure e le formalità relative all’accesso ad un’attività di servizi ed al suo esercizio, comprese le procedure e le formalità riguardanti il riconoscimento delle qualifiche professionali.

5.3. Informazioni e assistenza tramite gli “sportelli unici”

5.3.1. Informazioni da fornire

L’articolo 7, paragrafo 1, contiene un elenco di informazioni essenziali che gli Stati membri devono rendere facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari di servizi attraverso gli “sportelli unici”. Tali informazioni devono essere accessibili a distanza e per via elettronica. Gli “sportelli unici” devono rispondere con la massima sollecitudine alle richieste di informazioni e, qualora la richiesta non sia chiara o completa, ne devono informare senza indugio il richiedente.

Le informazioni da fornire comprendono i requisiti che i prestatori di servizi devono rispettare qualora vogliano prestare servizi in uno Stato membro, nonché le modalità e le condizioni di accesso ai registri pubblici e alle banche dati pubbliche su prestatori e servizi, quali registri delle imprese, banche dati sulle professioni regolamentate o banche dati pubbliche sulle statistiche dei servizi. Le informazioni da fornire comprendono altresì i dati necessari per entrare in contatto con le autorità competenti, comprese quelle responsabili del controllo dell’esercizio dell’attività di servizi, nonché i dati di associazioni o organizzazioni presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica o ulteriori informazioni. Dovrebbero essere, infine, rese disponibili anche le informazioni relative ai mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie.

Per assolvere tale obbligo, gli Stati membri dovranno organizzare una notevole quantità di informazioni. Sebbene le banche dati esistenti o gli strumenti informatici on-line (quali siti di ministeri o autorità regionali) dovrebbero facilitare tale compito, gli Stati membri dovranno

⁴⁷ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22, articolo 57.

comunque cercare di strutturare le informazioni in modo chiaro (ad esempio, per settore di attività e distinguendo i requisiti che devono essere soddisfatti da coloro che desiderano stabilirsi dai requisiti che devono essere soddisfatti da coloro che vogliono semplicemente prestare servizi transfrontalieri), di fornire tali informazioni in un linguaggio semplice e diretto, e di presentarle in un modo strutturato, comprensibile e coerente. Un semplice richiamo delle norme di legge applicabili o la loro semplice riproduzione non è sufficiente. Gli Stati membri dovranno inoltre rivedere e aggiornare periodicamente le informazioni fornite.

La direttiva non tratta le questioni relative alla responsabilità per le azioni o omissioni degli “sportelli unici”, quali la responsabilità in caso di comunicazione di informazioni errate o fuorvianti. Ciò resta regolato dal diritto nazionale.⁴⁸

5.3.2. Assistenza da fornire

Oltre alle informazioni sui requisiti cui i prestatori di servizi devono conformarsi, le autorità competenti dovrebbero fornire, su richiesta dei prestatori o dei destinatari di servizi, anche assistenza sul modo in cui detti requisiti vengono generalmente applicati o interpretati. Tale assistenza può essere fornita, ad esempio, mediante guide di facile consultazione che spieghino come vengono applicati certi requisiti e condizioni e le procedure da seguire. Come specificato all’articolo 7, paragrafo 6, tale obbligo di assistenza consiste nell’obbligo di fornire informazioni generali e non impone all’autorità competente di prestare consulenza legale in casi specifici.

Tali informazioni aggiuntive devono essere inoltre fornite in modo chiaro e non ambiguo e devono essere facilmente accessibili a distanza e per via elettronica, ad esempio via Internet o via e-mail. Come illustrato all’articolo 7, paragrafo 4, le autorità competenti devono rispondere con la massima sollecitudine alle domande di informazioni o alle richieste di assistenza e, in caso di richiesta non chiara o incompleta, devono informarne senza indugio il richiedente.

5.3.3. Incoraggiamento all’utilizzo di altre lingue

Al fine di migliorare il funzionamento del mercato interno e agevolare lo stabilimento transfrontaliero e la prestazione di servizi transfrontalieri, è importante, nell’interesse degli Stati membri e dei prestatori e destinatari di servizi, che le informazioni fornite dagli “sportelli unici” vengano rese accessibili non solo nella/e lingua/e del relativo Stato membro, ma anche in altre lingue comunitarie.⁴⁹ In base all’articolo 7, paragrafo 5, tale opzione va incoraggiata. Ad esempio, gli Stati membri potrebbero decidere di tradurre le informazioni nelle lingue degli Stati membri confinanti o nelle lingue più comunemente utilizzate dalle imprese all’interno dell’UE.

5.4. Procedure elettroniche

La creazione di procedure elettroniche perfettamente funzionanti e interoperabili entro la fine del periodo di recepimento costituisce un elemento chiave per raggiungere l’obiettivo della

⁴⁸ Cfr. considerando 51.

⁴⁹ Come specificato all’articolo 7, paragrafo 5, ciò non pregiudica la legislazione degli Stati membri in materia di impiego delle lingue.

semplificazione amministrativa previsto dalla direttiva servizi. Le procedure elettroniche rappresentano uno strumento essenziale per rendere le procedure amministrative notevolmente meno onerose sia per i prestatori di servizi che per le autorità pubbliche. La possibilità di espletare le procedure amministrative a distanza sarà particolarmente importante per i prestatori di servizi di un altro Stato membro. Inoltre, le procedure elettroniche contribuiranno anche alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche rendendole più efficienti. Dopo un primo investimento iniziale, l'utilizzo di procedure elettroniche dovrebbe determinare per le amministrazioni un risparmio di tempo e denaro.

La creazione di procedure elettroniche che possano essere utilizzate a livello transfrontaliero rientra tra gli obiettivi di e-government perseguiti già da qualche tempo dagli Stati membri e dalla Comunità.⁵⁰ Con la direttiva servizi, gli Stati membri hanno ora assunto un impegno giuridico a istituire dei servizi di "e-government" entro una certa data. Entro la fine del 2009, i prestatori di servizi dovrebbero poter essere in grado di espletare per via elettronica e a distanza tutte le procedure e le formalità necessarie per fornire un dato servizio.

5.4.1. Campo di applicazione dell'obbligo di predisporre procedure elettroniche

L'articolo 8 prevede l'obbligo per gli Stati membri di "[provvedere] affinché le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti".

Al fine di assicurare che le procedure elettroniche siano facilmente accessibili ai prestatori, queste dovrebbero essere, in linea di principio, disponibili attraverso reti di comunicazione accessibili pubblicamente come Internet. Tale principio è anche in linea con l'uso del termine "per via elettronica" di cui in altri strumenti del mercato interno.⁵¹

⁵⁰ A livello politico, la dichiarazione ministeriale di Manchester del 2005 sull'e-government ha riconosciuto che "the effective use of ICT should have a positive impact on the four Internal Market freedoms of movement included in the EC Treaty (persons, goods, capital and services)...[l'utilizzo efficace delle TIC dovrebbe contribuire positivamente alle "quattro libertà di movimento" del mercato interno definite nel trattato UE (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone)...]" e ha fissato come obiettivo il 2010 per garantire su larga scala un accesso sicuro ai servizi pubblici in Europa tramite il riconoscimento reciproco delle identificazioni elettroniche ("By 2010 European citizens and businesses shall be able to benefit from secure means of electronic identification that maximise user convenience while respecting data protection regulations. Such means shall be made available under the responsibility of the Member States but recognised across the EU [Entro il 2010, i cittadini e le imprese europei dovranno poter beneficiare di mezzi sicuri di identificazione elettronica, che massimizzino i vantaggi dell'utente, rispettando nel contempo le norme sulla protezione dei dati. Tali mezzi saranno resi disponibili sotto la responsabilità degli Stati membri, ma saranno riconosciuti in tutta l'UE]").

⁵¹ Il termine "per via elettronica" è stato definito, ad esempio, nella direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, GU L 217 del 5.8.1998, pag. 18 ("direttiva sulla trasparenza"). La direttiva 2000/31/CE (direttiva sul commercio elettronico, GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1) ha adottato la stessa definizione. Tale termine è stato anche utilizzato nelle nuove direttive sugli appalti pubblici – direttive 2004/18/CE (GU L 134 del 30.04.2004, pag. 114) e 2004/17/CE (GU L 134 del 30.04.2004, pag. 1). La direttiva 98/48/CE definisce "per via elettronica" come "un servizio inviato all'origine e ricevuto a destinazione mediante attrezzature elettroniche di trattamento (compresa la compressione digitale) e di memorizzazione di dati, e che è interamente trasmesso, inoltrato e ricevuto mediante fili, radio, mezzi ottici od altri mezzi elettromagnetici". La stessa direttiva indica espressamente nell'allegato V che i servizi di telefonia vocale e i servizi telefax non sono considerati servizi forniti per via elettronica. Nell'ambito degli appalti pubblici, si ritiene, ad esempio, che la rete

L'articolo 8 riguarda le procedure e le formalità richieste ai fini dello stabilimento, nonché qualsiasi procedura e formalità eventualmente necessaria in caso di prestazione di servizi transfrontalieri. Le procedure elettroniche devono essere a disposizione non solo dei prestatori di servizi residenti o stabiliti nello Stato membro dell'amministrazione, ma anche dei prestatori di servizi residenti o stabiliti in un altro Stato membro. Ciò significa che i prestatori di servizi dovrebbero poter essere in grado di espletare le procedure e le formalità a livello transfrontaliero per via elettronica.⁵²

In linea di principio, le procedure e le formalità che i prestatori di servizi devono poter espletare per via elettronica comprendono tutte le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi e al suo esercizio. I mezzi elettronici devono essere disponibili per l'intero processo amministrativo, dalla domanda/presentazione di documenti iniziale da parte del prestatore fino alla risposta finale, qualora necessaria, da parte dell'autorità competente preposta. L'articolo 8, paragrafo 2, prevede tuttavia tre eccezioni logiche all'obbligo di predisporre dei mezzi elettronici: (i) i controlli del luogo in cui il servizio è prestato; (ii) i controlli delle attrezzature utilizzate dal prestatore; e (iii) l'esame fisico dell'idoneità o dell'integrità personale del prestatore o del suo personale responsabile.

Ai sensi dell'articolo 8, le procedure elettroniche dovrebbero essere disponibili sia per le transazioni attraverso gli "sportelli unici"⁵³ che per le transazioni dirette con le autorità competenti. In termini pratici, ciò significa innanzitutto che le procedure elettroniche devono essere disponibili per tutte le procedure amministrative che i prestatori di servizi dovranno poter espletare attraverso gli sportelli unici. In secondo luogo, i prestatori dovrebbero poter comunicare direttamente con un'autorità competente, ad esempio nei casi in cui sia coinvolta una sola autorità competente e risulti più facile trattare direttamente con detta autorità.

La creazione di procedure elettroniche per l'espletamento di tutte le procedure e le formalità necessarie non significa naturalmente che gli Stati membri non possano mantenere o predisporre altri meccanismi per espletare tali procedure e formalità.⁵⁴ E' anzi auspicabile che coesistano all'uopo meccanismi diversi. Tuttavia, le procedure elettroniche devono essere in ogni caso disponibili per i prestatori di servizi.

Infine, in linea con gli obiettivi di e-government, è ipotizzabile che le procedure elettroniche sia estese anche a servizi non coperti dalla direttiva servizi, nella misura in cui i vantaggi che ne derivano potrebbero essere sfruttati in maniera più ampia anche nell'ambito dei servizi di e-government offerti alle imprese.

5.4.2. Attuazione delle procedure elettroniche

In alcuni Stati membri, alcuni servizi di e-government a favore delle imprese sono già stati creati o sono fase di creazione. Inoltre, sono state lanciate e sono in corso diverse iniziative

utilizzata per l'e-procurement deve essere aperta e deve consentire a tutti di potersi connettere e che tali mezzi generalmente disponibili comprendano anche Internet e la posta elettronica.

⁵² Cfr. considerando 52.

⁵³ Cfr. articolo 6.

⁵⁴ Cfr. considerando 52.

miranti alla creazione di servizi di e-government interoperabili sia a livello nazionale che a livello comunitario, ed in particolare nell'ambito della strategia i2010.⁵⁵

L'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 8 entro la fine del 2009 costituisce una notevole sfida per gli Stati membri, che devono incrementare ulteriormente gli sforzi già in atto per elaborare servizi di e-government a favore delle imprese. Gli Stati membri sono invitati a utilizzare iniziative già esistenti. Infatti, l'obbligo previsto dalla direttiva servizi dovrebbe essere visto come un'occasione per capitalizzare gli sforzi già profusi e per aiutare gli Stati membri a raggiungere gli obiettivi da essi stessi prefissati nel programma di lavoro sull'e-government.

Una delle questioni chiave da affrontare per la creazione di procedure elettroniche funzionanti in tutta l'UE è l'interoperabilità.⁵⁶ Dato che, a livello nazionale, esistono requisiti diversi, nonché regimi giuridici, organizzativi, semantici e tecnici diversi per le procedure elettroniche già esistenti, possono nascere varie questioni di natura politica, giuridica o tecnica (legate all'identificazione, all'autenticazione, allo scambio/riconoscimento di documenti elettronici, ecc.), che richiederebbero un certo livello di coordinamento e cooperazione tra gli Stati membri. Ciò non significa tuttavia che gli Stati membri debbano armonizzare le loro soluzioni di e-government o utilizzare un unico modello. Gli Stati membri rimangono liberi di scegliere i propri modelli, ma devono tener conto che le procedure elettroniche sono al servizio sia dei loro cittadini/residenti che dei prestatori di servizi di un altro Stato membro: questi ultimi in linea di massima, devono poter utilizzare i loro strumenti nazionali per trattare con le autorità pubbliche di altri Stati membri. Ciò è in linea sia con l'obiettivo di ottenere dei servizi di e-government interoperabili a livello transfrontaliero, sia con l'idea della semplificazione amministrativa e dell'agevolazione della prestazione di servizi transfrontalieri. Qualora l'accesso ai servizi di e-government di un altro Stato membro richieda ai prestatori di servizi l'utilizzo di strumenti (di identificazione/autenticazione) di quel dato Stato membro, possono nascere nuove complicazioni e oneri per i prestatori di servizi. Infatti, se i prestatori di servizi devono procurarsi gli strumenti in uso in tutti gli Stati membri in cui desiderano fornire i loro servizi, ciò può comportare ritardi e costi che, in linea di principio, dovrebbero essere evitati (inoltre, in alcuni Stati membri può essere addirittura richiesto loro di procurarsi più strumenti, ovvero uno strumento diverso per ogni domanda, il che rende la situazione ancora più complicata). Nel valutare come affrontare tale questione, gli Stati membri devono evitare di creare ulteriori oneri o di adottare soluzioni che potrebbero rallentare l'introduzione nel lungo termine di servizi di e-government interoperabili a livello transfrontaliero.

Al fine di elaborare soluzioni interoperabili, la Commissione svolgerà un ruolo attivo e assisterà gli Stati membri nella creazione delle procedure elettroniche. In particolare, la Commissione incoraggerà lo sfruttamento di sinergie tra le iniziative di e-government esistenti nell'ambito della strategia i2010 e l'obiettivo di istituire procedure elettroniche in tutta l'UE entro la fine del 2009.

⁵⁵ Comunicazione della Commissione del 1° giugno 2005 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “i2010 — Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione”, COM (2005) 229 def.

⁵⁶ L'EIF-European Interoperability Framework (versione 1.0) definisce l'interoperabilità come “the ability of information and communication technology (ICT) systems and of business processes they support to exchange data and to enable the sharing of information and knowledge [la capacità dei sistemi TIC (tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni) e dei processi aziendali dagli stessi supportati di scambiare dati e di consentire la condivisione di informazioni e conoscenze]” (pag. 5), cfr. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>.

Le questioni chiave legate all'interoperabilità transfrontaliera di vari servizi di e-government (quali autenticazione/identificazione o documenti elettronici) sono già in fase di discussione e si stanno già valutando possibili soluzioni nell'ambito dell'e-government. Non è ancora chiaro se e in quali limiti sarà necessario ricorrere alla procedura di comitato di cui all'articolo 8, paragrafo 3. L'obiettivo dovrebbe essere quello non di ripetere il lavoro già fatto in altre sedi, bensì di utilizzare la procedura di comitato solo laddove essa presenti un valore aggiunto. Per decidere se si debba far ricorso o meno a un comitato e quale ruolo questo potrebbe avere, è necessario analizzare ulteriormente la questione dell'interoperabilità al fine di valutare se e in che misura le iniziative esistenti risultino insufficienti per risolvere tali questioni.

6. LIBERTÀ DI STABILIMENTO

Le disposizioni di cui al capo III (articoli da 9 a 15) si applicano solo ai casi di stabilimento e non anche ai casi di prestazione di servizi transfrontalieri, che sono invece disciplinati dal capo IV.

Le disposizioni in questione si applicano a tutti i casi in cui un operatore economico intenda stabilirsi in uno Stato membro, a prescindere dal fatto che il prestatore intenda avviare una nuova impresa o che un'impresa già esistente intenda aprire un nuovo stabilimento come, ad esempio, una succursale o una filiale. Tali disposizioni si applicano sia ai casi in cui un prestatore di servizi cerchi di stabilirsi in un altro Stato membro, sia ai casi in cui un prestatore cerchi di stabilirsi nel proprio Stato membro.

Le disposizioni di cui al capo III si applicano a tutti i requisiti riguardanti lo stabilimento di un prestatore di servizi, imposti a livello nazionale, regionale o locale. Tali disposizioni si applicano anche alle regole emanate dagli organismi e ordini professionali o da altre associazioni o organizzazioni professionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, i quali, nell'esercizio della loro autonomia giuridica, disciplinano collettivamente l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio.⁵⁷

6.1. Regimi e procedure di autorizzazione

I regimi di autorizzazione sono una delle formalità più comuni applicate ai prestatori di servizi negli Stati membri e costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento, come riconosciuto da una consolidata giurisprudenza della CGCE.⁵⁸ Per tale motivo, la direttiva servizi prevede l'obbligo per gli Stati membri di passare in rassegna i regimi di autorizzazione esistenti e di renderli conformi agli articoli da 9 a 13 della direttiva.

Gli articoli da 9 a 13 si applicano a tutti i regimi di autorizzazione relativi all'accesso ad un'attività di servizi o al suo esercizio. Tuttavia, come specificato all'articolo 9, paragrafo 3, tali articoli non si applicano a quegli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono già disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.⁵⁹ Gli strumenti

⁵⁷ Cfr. definizione di "requisito" di cui all'articolo 4, paragrafo 7, e definizione di "autorità competente" di cui all'articolo 4, paragrafo 9. Per quanto riguarda la giurisprudenza della CGCE in merito, cfr., ad esempio, la sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, causa C-415/93, e la giurisprudenza ivi citata.

⁵⁸ Sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite*, causa C-390/99.

⁵⁹ Ad esempio, gli articoli da 9 a 13 non si applicheranno, per le professioni regolamentate, agli aspetti delle autorizzazioni disciplinati dalla direttiva 2005/36/CE.

comunitari che disciplinano indirettamente alcuni aspetti dei regimi di autorizzazione devono essere intesi come quegli atti comunitari che, pur non prevedendo essi stessi dei regimi di autorizzazione, fanno tuttavia esplicito riferimento alla possibilità per gli Stati membri di imporre un regime di autorizzazione. Gli strumenti comunitari che non contengono alcun riferimento esplicito di tal tipo non possono essere considerati come strumenti che disciplinano indirettamente i regimi in questione.

Per quanto riguarda tutti gli aspetti dei regimi di autorizzazione che non sono disciplinati da altri strumenti comunitari, sono applicabili le pertinenti disposizioni della direttiva servizi. Ad esempio, la direttiva relativa ai rifiuti⁶⁰ impone esplicitamente agli Stati membri di sottoporre alcune attività riguardanti le acque reflue a regimi di autorizzazione, per cui quei regimi di autorizzazione non saranno soggetti alla valutazione di cui all'articolo 9. Tuttavia, poiché tale direttiva non tratta aspetti specifici, quali le condizioni per la concessione dell'autorizzazione, la sua durata o la procedura applicabile, a tali aspetti saranno applicabili gli articoli da 10 a 13. Gli Stati membri dovranno pertanto provvedere affinché tali regimi di autorizzazione (e le relative procedure) siano conformi alle norme previste in quegli articoli.

Gli articoli da 9 a 13 stabiliscono una serie di principi generali per la revisione e l'adeguamento dei regimi di autorizzazione. Al fine di evitare lacune nell'attuazione e garantire che tali principi vengano rispettati a tutti i livelli, gli Stati membri dovrebbero valutare di incorporare tali principi nella loro legislazione quadro orizzontale di attuazione della direttiva o, se esiste, nella legislazione generale in materia di regimi di autorizzazione, per esempio il codice di procedura amministrativa.

6.1.1. Individuazione e valutazione dei regimi di autorizzazione

Il termine “regime di autorizzazione” comprende 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 servizi o al suo esercizio.⁶¹

Quando gli Stati membri rivedono la loro legislazione per individuare i regimi di autorizzazione esistenti, l'elemento chiave da individuare è se la legislazione in questione richiede una decisione, implicita o esplicita, da parte di un'autorità competente, prima che il prestatore di servizi possa legalmente esercitare l'attività. La nozione di regime di autorizzazione comprende, ad esempio, le procedure in base alle quali un prestatore di servizi deve presentare una dichiarazione ad un'autorità competente e può esercitare l'attività solo una volta decorso un certo termine senza che vi sia stata alcuna reazione da parte dell'autorità competente. Tale nozione comprende inoltre anche i casi in cui il prestatore di servizi deve presentare una semplice dichiarazione, se l'autorità competente deve confermarne il ricevimento al prestatore, e nella misura in cui la prova dell'avvenuto ricevimento è necessaria per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima.

⁶⁰ Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, GU L 194 del 25.7.1975, pag. 47, come codificata nella direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, GU L 114 del 27.4.2006, pag. 9.

⁶¹ Cfr. definizione di “regime di autorizzazione” di cui all'articolo 4, paragrafo 6.

In conformità alla giurisprudenza della CGCE⁶² e all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva servizi, i regimi di autorizzazione possono essere mantenuti solo se non sono discriminatori, se sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e se sono proporzionati.

Pertanto, per ogni regime di autorizzazione individuato, uno Stato membro dovrà innanzitutto verificare se tale regime non è discriminatorio, ovvero se non prevede, direttamente o indirettamente, un trattamento diverso per i prestatori nazionali e per quelli di un altro Stato membro. In secondo luogo, lo Stato membro dovrà valutare se il regime di autorizzazione persegue un obiettivo di interesse generale (uno dei cosiddetti motivi imperativi di interesse generale)⁶³ e se è effettivamente idoneo ad assicurare il raggiungimento di tale obiettivo. Infine, lo Stato membro dovrà valutare se l'obiettivo perseguito non può essere raggiunto mediante altre misure meno restrittive.

Sulla scorta di questi principi, numerosi regimi di autorizzazione potranno essere semplicemente soppressi o sostituiti da misure meno restrittive, quali il monitoraggio delle attività del prestatore di servizi da parte delle autorità competenti, o la presentazione da parte del prestatore di servizi di semplici dichiarazioni (che non costituiscono un regime di autorizzazione). In tali casi, il mantenimento dei regimi di autorizzazione non sarebbe proporzionato.

L'articolo 9 impone agli Stati membri non solo di esaminare i regimi di autorizzazione e di sopprimere o modificare quei regimi che non sono giustificati, ma anche di comunicare alla Commissione i motivi per cui essi ritengono che i regimi autorizzatori mantenuti in vigore sono compatibili con il principio di non discriminazione, sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e sono proporzionati.

6.1.2. Condizioni di rilascio dell'autorizzazione

Se l'articolo 9 impone agli Stati membri di valutare la necessità di mantenere un regime di autorizzazione così com'è, l'articolo 10 prevede degli obblighi specifici relativamente alle condizioni di rilascio di un'autorizzazione. Tali criteri, desunti dalla giurisprudenza della CGCE, si prefiggono di rendere i regimi di autorizzazione meno onerosi per i prestatori di servizi, più prevedibili e più trasparenti. L'obiettivo, come indicato all'articolo 10, paragrafo 1, è di evitare che le decisioni vengano prese in modo arbitrario, e di generare nei prestatori di servizi un legittimo affidamento al riguardo.

L'articolo 10, paragrafo 2, richiede che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione soddisfino una serie di criteri. Innanzitutto, le condizioni stesse non devono essere discriminatorie, devono essere giustificate da un motivo imperativo di interesse pubblico e non devono andare al di là di quanto è necessario. Gli Stati membri dovranno provvedere affinché le condizioni di rilascio di un'autorizzazione, quali i requisiti riguardanti assicurazione, prova di solvibilità o personale del prestatore di servizi, soddisfino i criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

L'articolo 10, paragrafo 2, prevede inoltre che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione siano chiare e inequivocabili, oggettive, trasparenti e accessibili, e rese pubbliche preventivamente. La chiarezza si riferisce alla necessità di far sì che i criteri siano facilmente

⁶² Sentenza del 20 febbraio 2001, *Analir*, C-205/99.

⁶³ Cfr. definizione di "motivi imperativi di interesse generale" di cui all'articolo 4, paragrafo 8.

comprensibili a tutti, e non siano formulate in un linguaggio ambiguo. Il criterio dell'oggettività si prefigge di ridurre il margine di valutazione dell'autorità competente, in modo da non consentire l'adozione di decisioni arbitrarie. Ciò è necessario per garantire che tutti gli operatori siano trattati in modo equo e imparziale e che le istanze vengano valutate in base ai loro meriti. Trasparenza, accessibilità e pubblicità presuppongono che il regime di autorizzazione sia comprensibile a tutti i potenziali candidati e che le varie fasi della procedura siano note preventivamente.

I criteri di cui all'articolo 10, paragrafo 2, dovrebbero applicarsi ai regimi di autorizzazione che disciplinano l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio a tutti i livelli. Per evitare lacune nell'attuazione, gli Stati membri dovrebbero incorporare tali criteri nei principi generali della loro legislazione quadro orizzontale di attuazione della direttiva o nella loro legislazione generale in materia di procedure amministrative.

6.1.3. Divieto di duplicazione di requisiti e controlli

I prestatori di servizi stabiliti in uno Stato membro sono spesso muniti di un'autorizzazione rilasciata in quello Stato membro, e per ottenere tale autorizzazione hanno già dimostrato di rispettare una serie di obblighi e condizioni. In linea con la giurisprudenza della CGCE,⁶⁴ l'articolo 10, paragrafo 3, prevede che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non possano rappresentare un doppio rispetto a requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, nelle finalità, a quelli cui il prestatore è già assoggettato in altro Stato membro o nello stesso Stato membro. Ciò significa che, nell'applicare i propri requisiti nazionali, l'autorità competente deve tener conto dei requisiti equivalenti o sostanzialmente comparabili già soddisfatti dal prestatore di servizi.⁶⁵ Al fine di assicurare l'effettiva applicazione della norma in questione, gli Stati membri dovrebbero prevedere un chiaro obbligo da parte delle autorità competenti di tener conto dei requisiti equivalenti già assolti in altro Stato membro.⁶⁶ Siffatto obbligo potrebbe essere sancito nella legislazione quadro orizzontale di attuazione della direttiva o, in alternativa, nella legislazione generale in materia di procedure amministrative.

6.1.4. Durata delle autorizzazioni

Un'autorizzazione limitata nel tempo ostacola l'esercizio delle attività di servizi, in quanto può impedire al prestatore di servizi di sviluppare una strategia di lungo termine, anche in relazione agli investimenti, e introduce, in generale, un elemento di incertezza per le imprese. Una volta che il prestatore di servizi abbia dimostrato di soddisfare i requisiti relativi alla prestazione di servizi, normalmente non vi è alcuna necessità di limitare la durata delle autorizzazioni. Sulla scorta di tali considerazioni, l'articolo 11 dispone che l'autorizzazione debba essere rilasciata, di regola, per una durata illimitata.

⁶⁴ Sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite*, causa C-390/99, punto 36.

⁶⁵ Cfr. considerando 61.

⁶⁶ L'articolo 10, paragrafo 3, specifica che il prestatore e i "punti di contatto" di cui al capo sulla cooperazione amministrativa, compresi i "punti di contatto" dello Stato membro di (primo) stabilimento, hanno il dovere di assistere l'autorità competente al fine di accertare quali requisiti sono equivalenti o sostanzialmente comparabili a quelli applicabili nel proprio territorio. In alcuni casi, infatti, le autorità competenti saranno in grado di valutare più facilmente l'equivalenza ricorrendo al sistema di cooperazione amministrativa previsto dalla direttiva e collaborando direttamente con le loro controparti di un altro Stato membro.

L'articolo 11 consente alcune eccezioni alla regola generale della durata illimitata delle autorizzazioni, come nel caso in cui una durata limitata sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale o quando il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato da un motivo imperativo di interesse generale.

Nell'attuare la direttiva servizi, gli Stati membri dovranno stabilire il principio generale della durata illimitata delle autorizzazioni, nonché le eventuali eccezioni a tale principio. Ciò non impedisce agli Stati membri di revocare autorizzazioni qualora non siano più rispettate le condizioni previste per il rilascio, così come espressamente previsto all'articolo 11, paragrafo 4.

Nel valutare la necessità di una durata limitata per ragioni d'interesse generale (ad esempio, per tutelare i destinatari di servizi assicurando che i prestatori rispettino l'obbligo di seguire periodicamente certi corsi), gli Stati membri dovrebbero prima valutare attentamente se un controllo periodico del prestatore di servizi, e la possibilità di revocare l'autorizzazione se necessario, non sia sufficiente per conseguire l'obiettivo perseguito (nell'esempio di cui sopra, un'alternativa meno restrittiva è quella di richiedere ai prestatori di produrre periodicamente un attestato per i corsi seguiti).

Nei casi in cui, invece, il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato, una durata limitata delle autorizzazioni può essere in molti casi necessaria per assicurare che tutti i prestatori di servizi abbiano accesso al mercato alle medesime condizioni. In ogni caso, nei casi in cui il numero delle autorizzazioni sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, ai sensi dell'articolo 12, gli Stati membri sono obbligati a rilasciare autorizzazioni esclusivamente per una durata limitata.

6.1.5. Ambito di applicazione territoriale

Le autorizzazioni valide per una parte soltanto del territorio nazionale possono ostacolare l'esercizio delle attività di servizi e costituiscano un ulteriore onere per i prestatori. Nella maggior parte dei casi, non vi è alcuna necessità di limitare l'ambito di applicazione territoriale dell'autorizzazione, laddove il prestatore di servizi sia stato autorizzato ad esercitare la propria attività nello Stato membro. Per tale motivo, l'articolo 10, paragrafo 4, dispone che le autorizzazioni devono di regola permettere al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, per esempio mediante l'apertura di filiali o uffici.

Tuttavia, gli Stati membri possono limitare l'ambito di applicazione territoriale delle autorizzazioni nei casi in cui un'autorizzazione separata per ciascuno stabilimento, ovvero una limitazione dell'autorizzazione ad una parte specifica del territorio siano giustificate da un motivo imperativo di interesse generale, siano proporzionate e non siano discriminatorie. Un'autorizzazione separata per ciascuno stabilimento sarà, in genere, giustificata nei casi in cui l'autorizzazione sia legata ad una infrastruttura fisica (ad esempio, un negozio), in quanto potrebbe essere necessaria una valutazione individuale di ogni infrastruttura.

Qualora, in uno Stato membro, il rilascio di un'autorizzazione per una data attività sia di competenza di autorità regionali o locali, la direttiva non impone agli Stati membri di modificare tale situazione. Tuttavia, il semplice fatto che la competenza per il rilascio di un'autorizzazione spetti a delle autorità regionali o locali non costituisce di per sé un motivo valido per giustificare una limitazione territoriale della validità delle autorizzazioni.

Una volta che un'autorizzazione sia stata rilasciata dall'autorità regionale o locale competente (ad esempio, del luogo in cui il prestatore ha stabilito la propria sede), tale autorizzazione dovrà, in linea di principio, essere riconosciuta da tutte le altre autorità dello Stato membro. Pertanto, fatte salve eventuali eccezioni giustificate, non può essere imposto al prestatore già autorizzato, che desideri esercitare la propria attività in altra parte del territorio nazionale, di ottenere un'altra autorizzazione da parte di un'altra autorità. Ad esempio, un operatore che presta servizi di recupero crediti, autorizzato ad esercitare la sua attività da un'autorità locale competente, non può essere soggetto, in linea di principio, ad ulteriori regimi di autorizzazione da parte di altre autorità locali di quello stesso Stato membro.⁶⁷

Anche in questo caso, gli Stati membri dovrebbero valutare di sancire questo principio (e quelli trattati qui di seguito, relativi alla limitazione del numero di autorizzazioni, l'obbligo di riportare le ragioni e il diritto di ricorso, nonché i requisiti relativi alle procedure di autorizzazione) nella loro legislazione quadro orizzontale di recepimento della direttiva, o nella legislazione in materia di procedure amministrative.

6.1.6. *Limitazioni al numero di autorizzazioni*

Eventuali limitazioni al numero di autorizzazioni disponibili sono ammissibili solo se motivate dalla scarsità di risorse naturali o di capacità tecniche disponibili o se giustificate da un motivo imperativo di interesse generale.

Ai sensi dell'articolo 12, qualora il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, un'apposita procedura di selezione deve essere attuata, al fine di garantire l'imparzialità, la trasparenza e condizioni di libera concorrenza.⁶⁸ L'imparzialità presuppone un giudizio basato sui meriti di ciascuna domanda e vieta alle autorità competenti di attribuire un qualsiasi vantaggio, anche *de facto*, ad alcuno dei partecipanti alla procedura. Ad esempio, gli Stati membri dovranno predisporre norme idonee ad evitare conflitti di interesse. Il requisito della trasparenza fa riferimento soprattutto all'obbligo di dare adeguata pubblicità alla procedura di selezione. In particolare, l'amministrazione dovrà pubblicare tutte le informazioni rilevanti sulla procedura, compresi l'oggetto del regime di autorizzazione, i motivi per cui il numero di autorizzazioni è limitato, eventuali termini di scadenza e i criteri che verranno impiegati per selezionare i vincitori.

L'articolo 12 specifica inoltre che tali autorizzazioni possono essere rilasciate unicamente per una durata limitata e non possono essere rinnovate automaticamente. La durata per la quale vengono rilasciate le autorizzazioni dovrà essere adeguata, ovvero dovrà essere tale da consentire al prestatore l'ammortamento degli investimenti e un'equa remunerazione del capitale investito.⁶⁹

6.1.7. *Obbligo di indicazione delle ragioni e diritto di ricorso*

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 6, fatta eccezione per la decisione di rilascio dell'autorizzazione richiesta dal richiedente, qualsiasi decisione presa dalle autorità competenti deve essere motivata. Ciò significa che l'amministrazione deve render note tutte le ragioni, di diritto e di fatto, che hanno portato l'autorità competente ad adottare la decisione in

⁶⁷ Sentenza del 18 luglio 2007, *Commissione/Italia*, causa C-134/05, punto 61.

⁶⁸ Cfr. considerando 62.

⁶⁹ Cfr. considerando 62.

questione. Espressioni puramente tautologiche o standard non soddisfano i requisiti di cui alla presente disposizione.

Strettamente legato a tale obbligo è la previsione, pure all'articolo 10, paragrafo 6, che tutte le decisioni possano essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello. Per garantire un controllo giurisdizionale effettivo, è necessario che le decisioni siano debitamente motivate.

6.1.8. Procedure di autorizzazione

I prestatori di servizi si trovano spesso confrontati a procedure di autorizzazione lunghe e non trasparenti che possono dare adito a decisioni arbitrarie e discriminatorie. Per ovviare a tale situazione, l'articolo 13 prevede che le procedure si basino su regole oggettive e trasparenti, al fine di garantire che le domande vengano trattate in maniera imparziale. Nell'attuare la direttiva servizi, gli Stati membri dovranno provvedere affinché le procedure non siano dissuasive e non complichino o ritardino indebitamente la prestazione del servizio. Inoltre, le regole procedurali dovrebbero essere facilmente accessibili e comprensibili.

Le richieste di autorizzazione devono essere riscontrate con una ricevuta di ritorno e devono essere trattate con la massima sollecitudine (articolo 13, paragrafi 3 e 5). Qualora la richiesta sia incompleta, il richiedente deve essere informato immediatamente della necessità di presentare ulteriori documenti o informazioni. Le autorizzazioni devono essere rilasciate non appena è dimostrato che le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono soddisfatte (articolo 10, paragrafo 5). Quando un'istanza viene respinta in quanto non rispetta le procedure o le formalità necessarie, i richiedenti devono esserne informati il più presto possibile. I prestatori di servizi possono così decidere rapidamente se ricorrere o meno alle vie legali.

In ogni caso, le procedure di autorizzazione devono essere espletate entro un termine di risposta ragionevole. Tale termine dovrà essere prestabilito e reso pubblico preventivamente dagli Stati membri (articolo 13, paragrafo 3). Quale termine di risposta possa essere considerato ragionevole per un certo tipo di procedura di autorizzazione dipenderà dalla complessità della procedura e della fattispecie. Gli Stati membri possono naturalmente stabilire termini diversi per diversi tipi di regimi di autorizzazione.

In conformità all'articolo 13, paragrafo 4, gli Stati membri devono prevedere che, qualora una domanda non abbia ricevuto alcuna risposta entro il termine stabilito, l'autorizzazione si considererà rilasciata al prestatore. Tale meccanismo di silenzio-assenso esiste già in molti Stati membri, come parte di programmi di semplificazione amministrativa a favore delle imprese e dei cittadini. Il meccanismo del silenzio assenso lascia in ogni caso tempo sufficiente alle autorità competenti per esaminare la domanda, in quanto il termine dovrebbe essere stabilito in relazione al tempo necessario per l'esame di una domanda; inoltre, esso decorre solo dal momento in cui viene presentata la documentazione completa (articolo 13, paragrafo 3). Gli Stati membri possono inoltre prevedere che, qualora ciò sia giustificato dalla complessità della questione, le autorità competenti possano, in casi eccezionali, prorogare il termine una volta, per un periodo limitato. Tale proroga e la sua durata devono essere debitamente motivate e notificate al richiedente prima della scadenza del termine iniziale.

In casi specifici, laddove ciò sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, gli Stati membri possono decidere, di derogare al meccanismo del silenzio assenso. Questo può

essere, ad esempio, il caso di attività ad elevato impatto ambientale. In ogni caso, anche quando gli Stati membri decidano di derogare alla regola generale, essi devono comunque garantire procedure rapide e disporre che le decisioni siano motivate e possano essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale.

Infine, le procedure devono essere facilmente accessibili ai richiedenti (cfr. articoli da 6 a 8). Gli oneri che possono derivare per i richiedenti devono essere ragionevoli (ovvero, non devono rappresentare un ostacolo economico significativo, alla luce della natura dell'attività e dell'investimento di norma necessario per svolgerla) e commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione.

6.2. Requisiti vietati in materia di libertà di stabilimento.

L'articolo 14 prevede un elenco di requisiti che gli Stati membri non possono imporre per l'accesso ad un'attività di servizi o per il suo esercizio. Tali requisiti sono discriminatori o comunque particolarmente restrittivi e non possono pertanto essere mantenuti. In molti casi, la CGCE li ha già ritenuti incompatibili con l'articolo 43 del trattato CE.

Al fine di garantire un'attuazione adeguata, gli Stati membri dovranno esaminare la loro legislazione ed eliminare i tipi di requisiti di cui all'articolo 14 in modo sistematico e per tutte le attività di servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Agli Stati membri è inoltre vietato reintrodurre tali requisiti in futuro. Considerando la natura particolarmente restrittiva dei requisiti di cui all'articolo 14 e del fatto che, in molti casi, essi sono risultati incompatibili con il trattato CE, gli Stati membri dovrebbero valutare di eliminarli anche nei settori che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi.

6.2.1. Divieto di imporre requisiti fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza

L'articolo 14, paragrafo 1, vieta qualsiasi discriminazione fondata direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale.

La discriminazione diretta riguarda i requisiti fondati sulla cittadinanza o, nel caso di una società, sull'ubicazione della sede legale. La discriminazione indiretta riguarda, in particolare, i requisiti fondati sul luogo di residenza o, nel caso delle società, sull'ubicazione dello stabilimento principale.⁷⁰ Tuttavia, anche disparità di trattamento fondate su altri criteri possono equivalere ad una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza qualora tali criteri risultino, in pratica, soddisfatti esclusivamente o in gran parte solo da cittadini o società dello Stato membro che li ha imposti. Tali criteri possono, ad esempio, riguardare il luogo di prestazione principale delle attività di servizi, la legislazione ai sensi della quale è stata costituita una società o il fatto che una società debba essere a prevalente partecipazione statale o pubblica, diretta o indiretta.⁷¹

⁷⁰ Cfr. sentenza del 27 giugno 1996, *Asscher*, causa C-107/94; sentenza del 25 luglio 1991, *Factortame I*, causa C-221/89 (in cui la CGCE ha decretato che una normativa nazionale che prevede una distinzione basata sul criterio della residenza rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri. Infatti, i non residenti nella maggior parte dei casi non sono neanche cittadini) e sentenza del 13 luglio 1993, *Commerzbank*, causa C-330/91.

⁷¹ Cfr. sentenza del 5 dicembre 1989, *Commissione/Italia*, causa 3/88.

L'articolo 14, paragrafo 1, cita esplicitamente i requisiti che rendono l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio subordinati alla cittadinanza o alla residenza del prestatore, del suo personale, dei detentori di capitale sociale o dei membri degli organi di direzione o vigilanza. Ad esempio, una regola in base alla quale solo le società di proprietà di cittadini possono svolgere una particolare attività di servizi o una regola secondo cui i dirigenti devono risiedere nel territorio nazionale sarebbero vietate ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1.⁷²

L'articolo 14, paragrafo 1, vieta altresì le regole che rendono l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio più difficile per i prestatori di servizi stranieri rispetto ai prestatori nazionali mediante l'imposizione di requisiti discriminatori relativamente all'accesso o all'utilizzazione di beni o attrezzature necessari per la prestazione del servizio.⁷³ È questo il caso, tra gli altri, dei requisiti discriminatori imposti ad un operatore per l'acquisizione o l'utilizzo di beni immobili, attrezzature, strumenti, veicoli, ecc. (ad esempio, una regola secondo cui solo i cittadini nazionali possono presentare domanda di locazione di un locale appartenente al demanio pubblico e utilizzato da artigiani per l'esposizione e la vendita di opere artigianali)⁷⁴. La discriminazione indiretta vietata dall'articolo 14, paragrafo 1, è costituita anche dai requisiti che limitano la capacità giuridica o la capacità processuale delle società sulla base, ad

⁷² Tali requisiti sono già stati vietati dalla CGCE in molti casi. Cfr. sentenza del 21 giugno 1974, *Reyners*, causa 2/74; sentenza del 14 luglio 1988, *Commissione/Grecia*, causa 38/87, e sentenza del 7 marzo 2002, *Commissione/Italia*, causa C-145/99, riguardante delle leggi che subordinano l'iscrizione come avvocato ad un albo al possesso della cittadinanza di uno Stato specifico; sentenza del 29 ottobre 1998, *Commissione/Spagna*, causa C-114/97, relativa a un requisito nazionale imposto al personale e a requisiti di residenza imposti ad amministratori e direttori della stessa impresa; sentenza del 9 marzo 2000, *Commissione/Belgio*, causa C-355/98, relativa ad un obbligo per i dirigenti e gli impiegati di risiedere nel territorio nazionale; sentenza del 7 marzo 1996, *Commissione/Francia*, causa C-334/94; sentenza del 25 luglio 1991, *Factortame I*, causa C-221/89; e sentenza del 27 novembre 1997, *Commissione/Grecia*, causa C-62/96, relativa a disposizioni nazionali che consentivano l'esercizio di attività in uno Stato membro esclusivamente alle società possedute in tutto o in parte da cittadini di quello Stato membro e i cui dirigenti e membri del consiglio di vigilanza erano cittadini di quello stesso Stato membro.

⁷³ Cfr. sentenza del 14 gennaio 1988, *Commissione/Italia*, causa 63/86, riguardante l'accesso a beni immobili, in cui, al punto 14, la CGCE ha decretato che la libertà di stabilimento non riguarda unicamente "le norme specifiche relative all'esercizio delle attività professionali, ma concerne anche quelle relative alle varie facoltà generali utili all'esercizio di dette attività. Fra gli esempi menzionati figurano la facoltà di acquistare, di godere o di alienare diritti e beni mobili e immobili e quella di chiedere prestiti ed in particolare di fruire delle varie forme di credito".

⁷⁴ Come il requisito analizzato dalla CGCE nella sentenza del 18 giugno 1985, *Steinhauser contro Comune di Biarritz*, causa 197/84, riguardante una disposizione che consentiva solo ai cittadini nazionali di presentare domanda di locazione di una delle 'crampottes' (baracche di pescatori) appartenenti al demanio pubblico utilizzate in quel momento da artigiani per l'esposizione e la vendita di opere artigianali. Per un esempio di requisito discriminatorio imposto in relazione all'immatricolazione delle attrezzature necessarie per la prestazione dei servizi (quali macchinari, veicoli, ecc.), cfr. sentenza del 27 novembre 1997, *Commissione/Grecia*, causa C-62/96, sentenza del 7 marzo 1996, *Commissione/Francia*, causa C-334/94, e sentenza del 25 luglio 1991, *Factortame I*, causa C-221/89. Per un esempio relativo all'immatricolazione degli aeromobili utilizzati per i servizi di fotografia aerea, cfr. sentenza del 8 giugno 1999, *Commissione/Belgio*, causa C-203/98; cfr. anche sentenza del 14 gennaio 1988, *Commissione/Italia*, causa 63/86, e sentenza del 30 maggio 1987, *Commissione/Grecia*, causa 305/87. Per un requisito in base al quale può essere conferita personalità giuridica all'interno di uno Stato membro solo alle associazioni che hanno un numero minimo di cittadini di quello Stato membro, cfr. sentenza del 29 giugno 1999, *Commissione/Belgio*, causa C-172/98.

esempio, del fatto che sono state costituite conformemente alla legislazione di un altro Stato membro.⁷⁵

6.2.2. *Divieto di imporre requisiti che limitano lo stabilimento di prestatori di servizi in uno Stato membro*

L'articolo 14, paragrafo 2, impone agli Stati membri di eliminare tutti i requisiti che vietano ai prestatori di servizi di avere stabilimenti in più di uno Stato membro, nonché tutti i requisiti che vietano ai prestatori di servizi di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri.

I requisiti di questo tipo comportano che i prestatori di servizi già stabiliti in uno Stato membro non possono stabilirsi anche sul territorio di un altro Stato membro, per cui sono evidentemente in contrasto con la libertà di istituire e mantenere uno stabilimento in più di uno Stato membro.

Gli Stati membri dovranno individuare e sopprimere tutte le regole esistenti nei loro ordinamenti giuridici, comprese quelle stabilite da ordini o associazioni professionali, che vietano ad un prestatore di iscriversi a un'associazione professionale qualora sia già iscritto ad un'associazione analoga in un altro Stato membro.⁷⁶ Inoltre, gli Stati membri dovranno sopprimere qualsiasi requisito che obbliga i prestatori di servizi a rinunciare al loro stabilimento precedente in un altro Stato membro al momento del loro stabilimento nel territorio di tali Stati membri, misura questa che potrebbe derivare da un requisito che prevede la cancellazione della registrazione nel registro delle imprese di un altro Stato membro.⁷⁷

6.2.3. *Divieto di imporre requisiti che limitano la libertà del prestatore di servizi di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario*

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, gli Stati membri dovranno eliminare i requisiti che limitano la libertà di scelta di un prestatore già stabilito in uno Stato membro rispetto al tipo di stabilimento che questi desidera avere in un altro Stato membro (ad esempio, uno stabilimento principale o secondario o un tipo specifico di stabilimento secondario come una succursale o una filiale). I requisiti che limitano la libertà di scelta dei prestatori rispetto al tipo di stabilimento possono essere molto onerosi per i prestatori di servizi e, soprattutto nel caso di un obbligo di avere lo stabilimento principale nel territorio di uno Stato membro specifico, possono richiedere un cambio di ubicazione della società, negando così di fatto il diritto ad essere stabiliti in un Stato membro mediante uno stabilimento secondario.⁷⁸

⁷⁵ Cfr. sentenza del 5 novembre 2002, *Überseering*, causa C-208/00.

⁷⁶ Ad esempio, nella sua sentenza del 12 luglio 1984, *Klopp*, causa 107/83, la CGCE ha annullato una normativa nazionale che vietava l'iscrizione all'ordine agli avvocati già iscritti all'ordine di un altro Stato membro. Un requisito analogo riguardante l'attività di revisore contabile è stato ritenuto contrario all'articolo 43 del trattato CE nella sentenza del 20 maggio 1992, *Ramrath*, causa C-106/91.

⁷⁷ Cfr., ad esempio, sentenza del 30 aprile 1986, *Commissione/Francia*, causa 96/85, riguardante un regime che imponeva ai professionisti (nella fattispecie, ai dentisti) di cancellare la loro iscrizione o registrazione in un altro Stato membro al fine di poter esercitare la loro attività nello Stato membro in questione.

⁷⁸ Sentenza del 18 gennaio 2001, *Commissione/Italia*, causa C-162/99, e sentenza del 9 marzo 1999, *Centros*, causa C-217/97.

Al fine di attuare la presente disposizione, gli Stati membri dovranno sopprimere gli obblighi imposti ai prestatori di avere lo stabilimento principale nel loro territorio, quali i requisiti che riservano l'accesso ad una data attività o il suo esercizio a persone giuridiche aventi la propria sede legale in quello Stato membro.⁷⁹ Gli Stati membri dovranno altresì sopprimere i requisiti che limitano la libertà di scegliere tra diversi tipi di stabilimento secondario, quali gli obblighi di creare una filiale (impedendo così di creare una succursale o un altro tipo di stabilimento secondario) al fine di intraprendere una certa attività nel loro territorio o i requisiti che concedono ad un certo tipo di stabilimento secondario un trattamento più favorevole rispetto agli altri.⁸⁰

6.2.4. *Divieto di imporre condizioni di reciprocità*

L'articolo 14, paragrafo 4, vieta qualsiasi requisito in base al quale uno Stato membro subordini l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio da parte di prestatori di servizi di un altro Stato membro ad una condizione di reciprocità (ovvero, alla condizione che lo Stato membro del prestatore di servizi tratti i prestatori di servizi di un altro Stato membro nello stesso modo). La reciprocità non è, in linea di massima, compatibile con l'idea di un mercato interno basato sul principio della parità di trattamento di tutti gli operatori comunitari. Pertanto, in molti casi la CGCE ha ritenuto le clausole di reciprocità contrarie al trattato CE.⁸¹

Al fine di attuare la presente disposizione, gli Stati membri dovranno, ad esempio, sopprimere i requisiti in base ai quali un prestatore di servizi già stabilito in un altro Stato membro può iscriversi agli albi professionali nel territorio di detto Stato membro solo se il suo Stato membro di primo stabilimento consente anche l'iscrizione dei cittadini dello Stato membro in cui viene richiesta l'iscrizione.

6.2.5. *Divieto di verifiche di natura economica*

L'articolo 14, paragrafo 5, impone agli Stati membri di sopprimere gli eventuali requisiti presenti nella loro legislazione che prevedono l'applicazione, caso per caso, di verifiche di natura economica. In particolare, gli Stati membri dovranno verificare se la loro legislazione subordina il rilascio di alcune autorizzazioni 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, ad esempio rispetto ai concorrenti, o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente. Qualora siano in vigore disposizioni di tal tipo, dette disposizioni dovranno essere eliminate. L'articolo 14, paragrafo 5, specifica che il divieto di cui alla presente

⁷⁹ Cfr. sentenza del 6 giugno 1996, *Commissione/Italia*, causa C-101/94. Cfr. anche le cause sull'immatricolazione delle navi: sentenza del 27 novembre 1997, *Commissione/Grecia* C-62/96; sentenza del 7 marzo 1996, *Commissione/Francia*, causa C-334/94, e sentenza del 25 luglio 1991, *Factortame I*, causa C-221/89.

⁸⁰ Cfr. sentenza del 28 gennaio 1986, *Commissione/Francia*, causa 270/83; sentenza del 21 settembre 1999, *Saint Gobain*, causa C-307/97; sentenza del 12 aprile 1994, *Halliburton*, causa C-1/93.

⁸¹ Per un esempio tratto dalla giurisprudenza, cfr. sentenza del 13 febbraio 2003, *Commissione/Italia*, causa C-131/01, nel settore dei consulenti in materia di brevetti. In tal caso, la Corte ha ritenuto in contrasto con la libertà di stabilimento una regolamentazione che consentiva ai consulenti non residenti in Italia di iscriversi all'Albo italiano dei consulenti in materia di brevetti solo se cittadini di Stati membri che consentivano ai consulenti in materia di brevetti italiani di iscriversi al loro albo nazionale alle stesse condizioni. Cfr. anche sentenza del 6 giugno 1996, *Commissione/Italia*, causa C-101/94, relativa all'attività di intermediazione mobiliare.

disposizione non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi di interesse generale, quali la protezione dell'ambiente, compreso l'ambiente urbano, o la sicurezza stradale, ecc.

In alcuni Stati membri esistono delle verifiche di natura economica, in particolare nel settore del commercio (ad esempio, per l'apertura di supermarket, centri commerciali, ecc.), che richiedono spesso ai prestatori di servizi di compiere degli studi economici molto lunghi e costosi il cui esito è generalmente incerto.⁸² Tali verifiche sono molto onerose per i prestatori di servizi e possono dare adito a risultati alquanto arbitrari. Esse ritardano notevolmente lo stabilimento dei prestatori di servizi, se non addirittura impediscono totalmente lo stabilimento di nuovi operatori. In pratica, ai sensi di tali regimi, ai prestatori di servizi viene spesso richiesto di presentare dati, quali l'offerta e la domanda previste, l'impatto economico della nuova attività sugli operatori già presenti nel mercato locale o la quota di mercato attuale del prestatore in un dato territorio, ecc.

In tale contesto, andrebbe notato che, sulla base della giurisprudenza della CGCE, eventuali restrizioni alle libertà fondamentali del mercato interno, compresa la libertà di stabilimento, non possono essere giustificate da ragioni di natura economica (ad esempio, la tutela di una data categoria di operatori economici, il mantenimento di una certa struttura di mercato, ecc.).⁸³

6.2.6. *Divieto di coinvolgimento di operatori concorrenti nelle decisioni delle autorità competenti*

L'articolo 14, paragrafo 6, impone agli Stati membri di eliminare gli eventuali requisiti esistenti nel loro ordinamento giuridico che prevedono il coinvolgimento di operatori concorrenti nell'adozione di singole decisioni da parte delle autorità competenti. Infatti, il coinvolgimento di operatori concorrenti nel processo decisionale riguardante singoli casi va contro l'obiettivo di base di assicurare procedure obiettive e trasparenti e può potenzialmente ostacolare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.⁸⁴

Gli Stati membri dovranno sopprimere, ad esempio, qualsiasi regola che preveda il coinvolgimento di operatori concorrenti in decisioni relative a singole domande di autorizzazione. Dovranno altresì essere eliminate le disposizioni che prevedono il coinvolgimento di concorrenti in qualsiasi altra decisione relativa a singoli casi. Il divieto di cui all'articolo 14, paragrafo 6, comprende anche i casi in cui i concorrenti fanno parte di un organismo, quale una camera di commercio, che viene consultato sulle singole domande di autorizzazione. È evidente tuttavia che agli Stati membri non viene impedito di mantenere in essere regimi in cui la partecipazione/consultazione di potenziali concorrenti sia prevista per materie diverse dai singoli casi. Ciò potrebbe essere, ad esempio, il caso della consultazione di rappresentanti delle imprese cui le autorità pubbliche potrebbero voler ricorrere nel corso

⁸² Cfr. sentenza del 15 giugno 2006, *Commissione/Francia*, causa C-255/04, relativa ai servizi di collocamento di artisti.

⁸³ Cfr., ad esempio, sentenza del 4 giugno 2002, *Commissione/Portogallo*, causa C-367/98.

⁸⁴ Un tale coinvolgimento di operatori concorrenti è già stato ritenuto dalla CGCE contrario all'articolo 43 del trattato CE. Cfr. sentenza del 15 gennaio 2002, *Commissione/Italia*, causa C-439/99, riguardante l'organizzazione di fiere. In tale occasione, la CGCE ha sottolineato che concorrenti coinvolti in una procedura di autorizzazione potrebbero, ad esempio, cercare di posticipare decisioni importanti, nonché proporre restrizioni eccessive oppure potrebbero ottenere informazioni rilevanti ai fini della concorrenza.

dei lavori preparatori relativi alla stesura di regole generali riguardanti la pianificazione dello sviluppo urbano o iniziative simili.

Inoltre, è altresì evidente che, come espressamente specificato nella disposizione in commento, l'articolo 14, paragrafo 6, non impedisce agli organismi o ordini o alle associazioni professionali o ad altre organizzazioni di decidere in merito a singole domande qualora tali organismi o ordini professionali agiscano in qualità di autorità competenti, com'è talvolta il caso degli organismi o ordini professionali delle professioni regolamentate.

6.2.7. Divieto di obblighi di ottenere garanzie finanziarie o assicurazioni da operatori stabiliti nello stesso Stato membro

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 7, gli Stati membri dovranno sopprimere i requisiti presenti nei loro ordinamenti giuridici che obbligano i prestatori che desiderano stabilirsi sul loro territorio a sottoscrivere un'assicurazione o a presentare una garanzia finanziaria presso un operatore stabilito sul territorio dello stesso Stato membro dove il prestatore intende stabilirsi. I requisiti vietati di cui all'articolo 14, paragrafo 7, possono facilmente portare ad una duplicazione non necessaria di coperture assicurative da parte del prestatore di servizi, e favorire inoltre le istituzioni finanziarie stabilite in quello stesso Stato membro. Tali requisiti non sono giustificati e sono già stati ritenuti dalla CGCE contrari al trattato CE.⁸⁵

Dovrebbe essere evidente, tuttavia, che l'articolo 14, paragrafo 7, non impedisce agli Stati membri di imporre dei requisiti in materia di assicurazioni in quanto tali. Gli Stati membri rimangono infatti liberi di imporre obblighi in materia di assicurazioni ai prestatori stabiliti sul loro territorio a condizione che tali obblighi siano conformi all'articolo 23 della direttiva servizi e alle altre norme comunitarie.

Inoltre, l'articolo 14, paragrafo 7, non impedisce agli Stati membri di mantenere in vigore i requisiti relativi alla partecipazione ad un fondo collettivo di indennizzo quali quelli che sono spesso costituiti dai membri di organismi o ordini o di organizzazioni professionali. La presente disposizione, ad esempio, non pregiudicherebbe in alcun modo un obbligo imposto agli avvocati di contribuire ad un fondo creato da un ordine degli avvocati al fine di risarcire i danni e le perdite causate ai clienti dalla negligenza professionale dei suoi membri.

6.2.8. Divieto di obblighi di essersi già iscritti o di aver esercitato in precedenza l'attività per un determinato periodo nello stesso Stato membro

Infine, l'articolo 14, paragrafo 8, impone agli Stati membri di sopprimere i requisiti che subordinano lo stabilimento sul loro territorio al fatto che il prestatore si sia già iscritto o abbia già esercitato in precedenza l'attività sul loro territorio. È evidente che i requisiti che consentono solo agli operatori che hanno già svolto attività di prestazione di certe categorie di servizi in uno Stato membro per un certo numero di anni escluderanno normalmente l'accesso nel mercato di nuovi prestatori di servizi e devono essere quindi abrogati.

⁸⁵ Cfr. ad esempio sentenza del 1° dicembre 1998, *Ambry*, causa C-410/96, riguardante lo stabilimento di tour operator in Francia. Cfr. anche sentenza del 7 febbraio 2002, *Commissione/Italia*, causa C-279/00.

Esempi di tali requisiti comprendono, ad esempio, un regime che prevedeva che solo gli operatori stabiliti in uno Stato membro da almeno un anno fossero autorizzati ad immatricolare aeromobili utilizzati per la prestazione di servizi di fotografia aerea.⁸⁶

6.3. Requisiti soggetti a valutazione

I requisiti di cui all'articolo 15 costituiscono dei gravi ostacoli alla libertà di stabilimento e possono essere spesso sostituiti da misure meno restrittive. Di conseguenza, la CGCE ha decretato in molti casi che tali requisiti sono incompatibili con la libertà di stabilimento. Tuttavia, in alcune circostanze e in alcuni settori specifici, tali requisiti potrebbero essere ciò nonostante giustificati. Per tale ragione, l'articolo 15 non ne prevede il divieto assoluto, bensì impone agli Stati membri di rivedere la loro legislazione e, qualora applicabile, le regole stabilite da ordini o organismi professionali o altre associazioni o organismi professionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, di individuare tutti i requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e di valutarli in base ai criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità di cui all'articolo 15, paragrafo 3.

Gli Stati membri dovranno valutare, rispetto ad ognuno dei requisiti individuati nella loro legislazione, se tale requisito è non discriminatorio, giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionato. Come specificato all'articolo 15, paragrafo 3, un requisito è non discriminatorio se non è direttamente o indirettamente discriminatorio in funzione della cittadinanza (o, nel caso della società, in funzione dell'ubicazione della sede legale). Un requisito è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale ed è proporzionato se garantisce la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non va al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo. La nozione di motivo imperativo di interesse generale (di cui all'articolo 4, paragrafo 8) fa riferimento a motivi legittimi di natura non economica perseguiti da uno Stato membro e riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della CGCE, tra cui, ordine pubblico, sanità pubblica, sicurezza pubblica, tutela dell'ambiente, tutela dei consumatori e obiettivi di politica sociale. Come visto in precedenza, in linea con la giurisprudenza della CGCE, motivazioni economiche quali la tutela dei concorrenti non possono essere considerate un motivo imperativo di interesse generale e non possono pertanto giustificare un requisito restrittivo. Gli Stati membri dovranno anche valutare caso per caso se l'obiettivo perseguito dal requisito in questione non può essere raggiunto anche mediante misure meno restrittive.

A seconda dell'esito della valutazione, gli Stati membri dovranno sopprimere i requisiti che non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 3, o sostituirli con misure meno restrittive compatibili con le disposizioni della direttiva servizi. Gli Stati membri possono mantenere in vigore i requisiti che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 3. Al termine di tale processo, gli Stati membri dovranno presentare una relazione sia sui requisiti che hanno mantenuto sia su quelli che sono stati soppressi o attenuati nel quadro della procedura di revisione e valutazione reciproca di cui all'articolo 39 della direttiva.⁸⁷

È importante sottolineare che, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 6, a decorrere dall'entrata in vigore della direttiva (28 dicembre 2006), qualsiasi disposizione legislativa che introduce dei

⁸⁶ Sentenza del 8 luglio 1999, *Commissione/Belgio*, causa C-203/98. Per un altro esempio di obbligo di essersi precedentemente iscritti in uno Stato membro, cfr. anche sentenza del 23 maggio 2000, *Commissione/Italia*, causa C-58/99.

⁸⁷ Cfr. sezione 10 del presente manuale.

requisiti quali quelli indicati all'articolo 15, paragrafo 2, deve essere conforme ai criteri di cui all'articolo 15, paragrafo 3. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 7, i nuovi requisiti dovranno essere notificati alla Commissione.⁸⁸

6.3.1. *Restrizioni quantitative o territoriali*

L'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), impone agli Stati membri di valutare i requisiti che consistono in restrizioni quantitative o territoriali. Restrizioni quantitative sono, ad esempio, i limiti imposti dagli Stati membri al numero di operatori autorizzati a stabilirsi sul loro territorio o in un'area specifica. Le restrizioni quantitative comprendono anche i requisiti ai sensi dei quali il numero di operatori consentiti viene determinato in base alla popolazione esistente, come, ad esempio, un requisito secondo cui non è possibile aprire più di un'edicola o di una scuola guida in presenza di un certo numero di abitanti, ad esempio 2.000 abitanti. Per quanto riguarda le restrizioni territoriali, queste comprendono i requisiti che limitano il numero di prestatori di servizi in funzione di una distanza geografica minima tra i prestatori come, ad esempio, una distanza di almeno 5 km tra due stazioni di servizio. L'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), non riguarda limiti eventualmente imposti sui fattori produttivi, sulla produzione o sulle emissioni, ad esempio, in relazione alle emissioni di CO₂ o di altri gas.

Le restrizioni quantitative o territoriali limitano il numero totale di prestatori di servizi, ostacolando così l'ingresso nel mercato di nuovi operatori e limitando notevolmente o addirittura impedendo la libertà di stabilimento. Nell'esaminare questo tipo di requisiti, gli Stati membri dovrebbero tener conto che possono essere spesso soppressi o sostituiti da misure meno restrittive. In tale contesto, andrebbe anche ricordato che finalità economiche, quali assicurare la sopravvivenza di determinate categorie di prestatori, non costituiscono motivi imperativi di interesse generale e pertanto non possono essere adottate come possibili giustificazioni per l'imposizione di restrizioni quantitative o territoriali.

6.3.2. *Requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico*

L'articolo 15 paragrafo 2, lettera b), riguarda i requisiti esistenti in alcuni Stati membri che impongono ai prestatori di servizi di avere un determinato statuto giuridico qualora desiderino prestare determinati servizi. È evidente che tali requisiti costituiscono dei gravi ostacoli allo stabilimento di prestatori di servizi di un altro Stato membro, in quanto tali restrizioni potrebbero obbligarli a modificare il loro statuto giuridico o la loro struttura.

Ad esempio, gli Stati membri dovranno individuare e valutare i requisiti in base ai quali solo gli operatori economici che hanno lo status di persona giuridica sono autorizzati ad esercitare certe attività sul loro territorio, escludendo così dal mercato le persone fisiche.⁸⁹ Allo stesso modo, rientrano in questa categoria e sono pertanto soggetti a valutazione i requisiti, talvolta applicati a certe professioni, che impediscono ai prestatori di servizi di offrire i loro servizi sottoforma di persona giuridica di un certo tipo o sottoforma di associazione.

Altri esempi di casi rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), sono i requisiti che consentono l'esercizio di una data attività solo alle società di persone o alle società appartenenti a sole persone fisiche o, parimenti, i requisiti che escludono certe

⁸⁸ Cfr. anche in questo caso sezione 10 del presente manuale.

⁸⁹ Per alcuni esempi tratti dalla giurisprudenza, cfr. sentenza del 29 aprile 2004, *Commissione/Portogallo*, causa C-171/02, e sentenza del 26 gennaio 2006, *Commissione/Spagna*, causa C-514/03.

categorie di società dall'esercizio di un'attività quali, ad esempio, i requisiti secondo cui gli operatori che assumono lo status di società quotata in borsa non possono prestare certi servizi.⁹⁰ Inoltre, anche i requisiti che riservano certe attività alle istituzioni senza scopo di lucro sono soggetti all'obbligo di valutazione di cui nella presente disposizione.⁹¹

I requisiti relativi allo statuto giuridico possono in molti casi essere sostituiti da misure meno restrittive e, in tale misura, essi non saranno giustificati. Ad esempio, la CGCE⁹² ha decretato che il requisito secondo cui gli operatori economici dovevano essere costituiti come persone giuridiche al fine di poter svolgere certe attività non poteva essere mantenuto in quanto l'obiettivo di tutelare i creditori poteva essere raggiunto mediante misure meno restrittive, quali l'obbligo per gli operatori di presentare una garanzia o di sottoscrivere un'assicurazione. Inoltre, l'obiettivo di impedire che gli operatori vengano coinvolti in attività criminali o fraudolente non giustifica, in generale, l'esclusione degli operatori aventi un determinato statuto giuridico dall'esercizio di determinate attività.⁹³ Allo stesso modo, in alcuni casi, i requisiti che riservano certe attività alle organizzazioni senza scopo di lucro non saranno giustificati.⁹⁴

6.3.3. *Obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società*

L'articolo 15 paragrafo 2, lettera c), riguarda gli obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società. Tali obblighi comprendono, ad esempio, gli obblighi di disporre di un capitale minimo, nonché gli obblighi di avere una particolare qualifica per detenere capitale. Ad esempio, per quanto riguarda certi servizi forniti da membri di una professione regolamentata e prestati attraverso una società, gli Stati membri richiedono talvolta che l'intero capitale o una quota rilevante dello stesso siano posseduti direttamente da membri della professione in questione.

In molti casi, gli Stati membri dovranno sostituire gli obblighi di disporre di un capitale minimo con regimi meno restrittivi. In particolare, la CGCE ha ritenuto che tale obbligo non possa essere giustificato da motivi riguardanti la tutela dei creditori, in quanto misure meno restrittive quali, ad esempio, l'obbligo per il prestatore di presentare una garanzia o di sottoscrivere un'assicurazione, potrebbero essere sufficienti per raggiungere lo stesso

⁹⁰ È stato questo, ad esempio, il caso nella sentenza del 6 novembre 2003, *Gambelli*, causa C-243/01.

⁹¹ Cfr. ad esempio, sentenza del 15 gennaio 2002, *Commissione/Italia (fiere)*, causa C-439/99, e sentenza del 17 giugno 1997, *Sodemare*, causa C-70/95.

⁹² Cfr. sentenza del 29 aprile 2004, *Commissione/Portogallo*, causa C-171/02.

⁹³ Sentenza del 6 marzo 2007, *Placanica*, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04. La CGCE ha decretato che tale "esclusione totale va oltre quanto è necessario" per raggiungere l'obiettivo mirante ad evitare che gli operatori siano implicati in attività criminali o fraudolente e che uno strumento meno restrittivo di controllo dei bilanci e delle attività degli operatori in questione potrebbe essere, ad esempio, quello consistente nel raccogliere informazioni sui loro rappresentanti o sui loro principali azionisti.

⁹⁴ Ad esempio, nella sua sentenza del 15 gennaio 2002, *Commissione/Italia (fiere)*, causa C-439/99, la CGCE ha sottolineato che "sono difficilmente ravvisabili motivi di interesse generale che possano giustificare tali restrizioni" (punto 32). Tuttavia, non può essere escluso che tali requisiti non possano essere giustificati in taluni casi, in particolare nel settore sociale, come mostrato dalla sentenza del 17 giugno 1997, *Sodemare*, causa C-70/95.

obiettivo.⁹⁵ In altri casi, inoltre, l'imposizione agli operatori di certi requisiti di informazione e trasparenza potrebbe essere sufficiente per tutelare i creditori.

Allo stesso modo, in alcuni casi, gli obblighi di avere una particolare qualifica per detenere capitale non sono giustificati in quanto lo stesso obiettivo può essere raggiunto mediante misure meno restrittive. Pertanto, in una causa riguardante la libertà di stabilimento degli ottici, la CGCE ha ritenuto che imporre un dato livello di partecipazione di ottici qualificati al capitale sociale non era proporzionato al perseguimento dell'obiettivo di proteggere la sanità pubblica.⁹⁶ Come evidenziato dalla CGCE in tale occasione, un elevato livello di qualità e professionalità del servizio può essere spesso garantito da misure meno restrittive della libertà di stabilimento quali, ad esempio, l'obbligo della presenza fisica in ogni negozio di professionisti qualificati, stipendiati o associati, oppure l'applicazione di regole riguardanti la responsabilità civile per le azioni degli altri o di regole nazionali che richiedano un'assicurazione di responsabilità professionale.

6.3.4. Requisiti che riservano la prestazione di certi servizi a prestatori particolari.

L'articolo 15, paragrafo 2, lettera d), si riferisce alle regole che riservano il diritto di prestare certi servizi esclusivamente a specifici prestatori. Tuttavia, le riserve di attività legate alle qualifiche professionali di professioni regolamentate ai sensi della direttiva 2005/36/CE non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 15, così come eventuali riserve di attività previste da altri strumenti comunitari. Ad esempio, poiché, in alcuni Stati membri, i requisiti che riservano la prestazione di servizi di consulenza legale sono legati ad una qualifica professionale, tali requisiti non sono contemplati nell'articolo 15, paragrafo 2, lettera d). Tuttavia, è evidente che tali requisiti devono, in ogni caso, essere conformi alle altre norme comunitarie, ed in particolare agli articoli 43 e 49 del trattato CE.

6.3.5. Divieti di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale

L'articolo 15, paragrafo 2, lettera e), impone agli Stati membri di valutare i requisiti in base ai quali ai prestatori di servizi è vietato disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale. A tale proposito, è bene notare che tale disposizione differisce dal divieto assoluto di cui all'articolo 14, paragrafo 2, in quanto riguarda solo le restrizioni della possibilità di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale, vale a dire restrizioni che non pregiudicano la possibilità per i prestatori di servizi di essere stabiliti in un altro Stato membro.

In molti casi, gli Stati membri dovrebbero poter individuare misure meno restrittive rispetto ai divieti di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale, che siano comunque adeguate per il conseguimento di obiettivi di interesse generale. Ad esempio, in molti casi, gli Stati membri saranno in grado di garantire il conseguimento dell'obiettivo di un alto livello qualitativo dei servizi mediante misure meno restrittive, quali un requisito secondo cui il servizio deve essere fornito da personale qualificato.

⁹⁵ Sentenza del 29 aprile 2004, *Commissione/Portogallo*, causa C-171/02, e sentenza del 26 gennaio 2006, *Commissione/Spagna*, causa C-514/03. Cfr. anche sentenza del 30 settembre 2003, *Inspire Art*, causa C-167/01.

⁹⁶ Sentenza del 21 aprile 2005, *Commissione/Grecia*, causa C-140/03.

In tale contesto, la CGCE ha ritenuto contraria alla libertà di stabilimento una legislazione nazionale che non consentiva agli operatori di aprire più di una scuola guida in uno stesso Stato membro.⁹⁷

6.3.6. *Obblighi di avere un numero minimo di dipendenti*

L'articolo 15, paragrafo 2, lettera f), si riferisce ai requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti per i prestatori di servizi. Tale requisito può essere molto oneroso per alcuni operatori, in particolare le piccole e medie imprese, che potrebbero essere costretti ad aumentare il loro personale al fine di poter prestare i loro servizi. Qualora non se lo possano permettere, tale requisito potrebbe, in alcuni casi, persino escluderli dal mercato.

Nel valutare la loro legislazione, gli Stati membri dovrebbero considerare che, come mostrato dalla giurisprudenza della CGCE, i requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti saranno giustificati solo in un numero limitato di casi. Ad esempio, in una causa relativa ai servizi di sicurezza, la CGCE ha decretato che l'obbligo di avere un numero minimo di dipendenti era giustificato da motivi di sicurezza solo nel caso specifico dell'attività di trasporto di esplosivi (vista la necessità di avere un team composto da un numero specifico di persone che maneggi il materiale esplosivo), ma non anche nel caso di altre attività più comuni nel settore della sicurezza che comportano un rischio minore per il pubblico, come attività di semplice portierato.⁹⁸

6.3.7. *Obblighi di applicare tariffe obbligatorie minime e/o massime.*

L'articolo 15, paragrafo 2, lettera g), si riferisce alle tariffe obbligatorie minime e/o massime imposte per la prestazione di certi servizi dalla legislazione o da regole professionali. Tali tariffe corrispondono ai prezzi a cui gli operatori si devono conformare al momento di offrire i loro servizi sul mercato.

Le tariffe obbligatorie minime o massime costituiscono un grave ostacolo al mercato interno, in quanto privano i prestatori di servizi della possibilità di competere sui prezzi o sulla qualità, possibilità che costituisce uno strumento essenziale per qualsiasi attività economica, e possono rendere meno attraente lo stabilimento in uno Stato membro. In linea di principio, gli Stati membri dovrebbero trovare dei mezzi più idonei per tutelare gli obiettivi di interesse generale a rischio quali la tutela dei consumatori.

Ad esempio, gli Stati membri dovranno rivedere e, se necessario, abolire le tariffe obbligatorie minime o massime imposte a volte a certe professioni regolamentate, quali gli avvocati. Nell'effettuare tale revisione, gli Stati membri dovranno tener conto anche in questo caso della giurisprudenza della CGCE. In una causa recente relativa alle tariffe minime per gli avvocati, la CGCE ha evidenziato che tali tariffe non erano necessarie in una serie di casi, in quanto le norme di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità potevano essere di per sé sufficienti per raggiungere gli obiettivi della tutela dei consumatori e della buona amministrazione della giustizia.⁹⁹

⁹⁷ Ordinanza del 2 dicembre 2005, *Seidl*, causa C-117/05.

⁹⁸ Sentenza del 26 gennaio 2006, *Commissione/Spagna*, causa C-514/03.

⁹⁹ Sentenza del 5 dicembre 2006, *Cipolla*, cause riunite C-94/04 e C-202/04.

6.3.8. *Obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici*

L'articolo 15, paragrafo 2, lettera h), impone agli Stati membri di valutare gli eventuali requisiti esistenti nella loro legislazione che obbligano il prestatore a fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici. In molti casi tali requisiti sono sproporzionati. Ad esempio, in alcuni Stati membri, gli operatori che desiderano aprire una stazione di servizio devono offrire anche altri tipi di servizio in loco, quali la vendita di prodotti per la manutenzione dell'auto, la vendita di cibi e bevande, ecc. Gli Stati membri dovranno valutare se un requisito di tal tipo, imposto senza alcuna possibilità di eccezioni, sia proporzionato segnatamente alla luce del fatto che gli stessi prodotti potrebbero essere già disponibili presso dei negozi ubicati in prossimità della stazione di servizio.

7. LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

7.1. Libera prestazione di servizi e deroghe relative

7.1.1. *Distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi transfrontalieri*

In linea con gli articoli 43 e 49 del trattato CE e con la giurisprudenza della CGCE, la direttiva servizi distingue chiaramente tra regole applicabili allo stabilimento e regole applicabili alla prestazione di servizi transfrontalieri. Mentre gli articoli da 9 a 15 riguardano lo stabilimento dei prestatori di servizi, gli articoli da 16 a 21 riguardano la prestazione di servizi transfrontalieri, ovvero casi in cui il prestatore di servizi non è stabilito nello Stato membro in cui presta i servizi. La distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi transfrontalieri è pertanto fondamentale al fine di determinare a quali regole della direttiva è soggetto un prestatore di servizi.

Lo stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata tramite un'infrastruttura stabile.¹⁰⁰ Secondo la giurisprudenza della CGCE, la libera prestazione di servizi è caratterizzata, invece, dalla mancanza di partecipazione stabile e continuativa alla vita economica dello Stato membro ospitante.¹⁰¹ Come la CGCE ha costantemente ritenuto, la distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi deve essere effettuata caso per caso tenendo conto non solo della durata, ma anche della frequenza, periodicità o continuità della prestazione.¹⁰² Ne consegue che, come statuito dalla CGCE, non possono fissarsi dei limiti di tempo generali per distinguere tra stabilimento e prestazione di servizi.¹⁰³ Non è neppure determinante il fatto che il prestatore utilizzi una certa infrastruttura, in quanto un prestatore di servizi può utilizzare un'infrastruttura nello Stato membro ospitante per la prestazione di servizi transfrontalieri, senza per questo essere stabilito in detto Stato membro.¹⁰⁴ Nella causa *Schnitzer*, la CGCE ha chiarito che anche un'attività esercitata per diversi anni in un altro Stato membro può, a seconda delle circostanze del caso, essere considerata una prestazione di servizi ai sensi dell'articolo 49 del trattato CE, al pari delle

¹⁰⁰ Sentenza del 25 luglio 1991, *Factortame*, causa C-221/89, punto 20. Cfr. definizione di "stabilimento" di cui all'articolo 4, paragrafo 5.

¹⁰¹ Sentenza del 13 febbraio 2003, *Commissione/Italia*, causa C-131/01, punto 23.

¹⁰² Sentenza del 30 novembre 1995, *Gebhard*, causa C-55/94, punto 39; sentenza del 11 dicembre 2003, *Schnitzer*, causa C-215/01, punto 28.

¹⁰³ Sentenza del 11 dicembre 2003, *Schnitzer*, causa C-215/01, punto 31.

¹⁰⁴ Sentenza del 30 novembre 1995, *Gebhard*, causa C-55/94, punto 27; sentenza del 11 dicembre 2003, *Schnitzer*, causa C-215/01, punto 28.

prestazioni di servizi ricorrenti nell'arco di un periodo prolungato, quali le attività di consulenza o counselling. Lo stabilimento richiede l'integrazione nell'economia dello Stato membro con l'acquisizione di clienti in quello Stato membro avendo come base un domicilio professionale stabile.¹⁰⁵

7.1.2. *Campo di applicazione ed effetto della clausola relativa alla libera prestazione di servizi*

L'articolo 16 dispone che la libera prestazione di servizi transfrontalieri non sia soggetta a restrizioni ingiustificate. Tale articolo rappresenta uno dei cardini della direttiva servizi e si applica a tutti i servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva, ad eccezione dei servizi o delle materie di cui all'articolo 17.

L'articolo 16 impone agli Stati membri di astenersi dall'imporre i loro requisiti ai prestatori di servizi non stabiliti, tranne nei casi in cui ciò sia giustificato sulla base di uno dei quattro motivi di cui all'articolo 16, paragrafi 1 e 3.¹⁰⁶ Ciò significa che i requisiti che gli Stati membri possono imporre ai prestatori di servizi non stabiliti sono limitati. Tale disposizione si applica a qualsiasi forma di requisito, a prescindere dal tipo o dal livello di legislazione, e dall'ambito di applicazione territoriale della norma. In tal modo, i prestatori di servizi possono fare affidamento sul fatto che non saranno soggetti alla legislazione dello Stato membro di destinazione tranne nei casi in cui la sua applicazione sia giustificata dai quattro motivi di cui all'articolo 16, paragrafi 1 e 3 (o la legislazione in questione rientri nel campo di applicazione di una delle deroghe di cui all'articolo 17).

A differenza di altri articoli della direttiva, quali l'articolo 14, in linea di principio, l'articolo 16 non impone agli Stati membri di eliminare i requisiti esistenti, bensì li obbliga solamente ad astenersi dall'applicare i loro requisiti ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro. L'articolo 16 non impedisce agli Stati membri di mantenere i loro requisiti per i loro operatori nazionali. Tuttavia, modifiche normative potrebbero essere necessarie per eliminare i requisiti previsti esclusivamente per i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro. Al fine di evitare lacune nella legislazione di recepimento, può essere opportuno attuare l'articolo 16 mediante uno strumento orizzontale piuttosto che mediante misure specifiche per settore o per materia. Ciò garantirebbe certezza giuridica sia per i prestatori e i destinatari di servizi che per le autorità competenti.

7.1.3. *Requisiti che possono essere imposti dagli Stati membri in relazione ai servizi transfrontalieri*

L'articolo 16, paragrafo 1, vieta agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio a requisiti che non siano giustificati da uno dei quattro motivi di cui all'articolo 16, paragrafi 1 e 3. Inoltre, ognuno di tali requisiti deve rispettare i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

¹⁰⁵ Sentenza del 11 dicembre 2003, *Schnitzer*, causa C-215/01, punto 29.

¹⁰⁶ La clausola relativa alla libera prestazione dei servizi si basa sul principio sviluppato nella giurisprudenza consolidata della CGCE riguardante la libera circolazione dei servizi, cfr. sentenza del 3 dicembre 1974, *van Binsbergen*, causa 33/74; cfr. anche, relativamente alla libera circolazione delle merci, sentenza del 20 febbraio 1979, *Cassis de Dijon*, causa 120/78.

I quattro motivi di cui all'articolo 16, paragrafi 1 e 3

Ai sensi dell'articolo 16, l'applicazione di requisiti nazionali può essere giustificata solo qualora sia necessaria ai fini della tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, della sanità pubblica o dell'ambiente. Ciò impedisce agli Stati membri di invocare altri obiettivi di interesse generale.¹⁰⁷

Va notato che i termini “ordine pubblico”, “pubblica sicurezza” e “sanità pubblica” sono nozioni di diritto comunitario, contenute nell'articolo 46 del trattato CE. Tali nozioni sono, per costante giurisprudenza, di stretta interpretazione: perché siano configurabili, è necessaria una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività; spetta allo Stato membro che invoca tali obiettivi di interesse generale dimostrare l'esistenza di un simile rischio.¹⁰⁸ La CGCE ha inoltre indicato chiaramente che gli Stati membri non possono determinare unilateralmente il campo di applicazione delle deroghe in questione: “... la nozione d'ordine pubblico nel contesto comunitario, specie in quanto autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso stretto, col risultato d'escluderne qualsiasi valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie”.¹⁰⁹

La giurisprudenza ha pure chiarito che l'obiettivo di tutelare tali obiettivi di interesse generale non autorizza gli Stati membri ad escludere interi settori economici o intere professioni dall'ambito delle libertà fondamentali, ed in particolare della libera prestazione di servizi.¹¹⁰

- **Ordine pubblico:** come accennato, la nozione di ordine pubblico è una nozione di diritto comunitario, che richiede l'esistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. Non può pertanto essere fatta coincidere con nozioni più ampie di ordine pubblico che potrebbero esistere nell'ordinamento giuridico di alcuni Stati membri, e che potrebbero ricomprendere una gamma molto ampia di opzioni politiche o persino l'intero ordinamento giuridico o sociale di uno Stato membro. D'altra parte, la CGCE ha riconosciuto che i valori fondamentali di un ordinamento possono variare da uno Stato membro all'altro.¹¹¹ Il numero di casi in cui la CGCE ha ammesso l'esistenza di ragioni di ordine pubblico è comunque alquanto limitato. Ciò è avvenuto, ad esempio, in un caso riguardante l'abuso di sostanze stupefacenti, qualora tale comportamento rappresenti una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività,¹¹² in un caso in cui uno Stato membro aveva proibito giochi che simulavano l'uccisione di persone in quanto violavano la dignità umana,¹¹³ e in casi di rischio per i fondamentali valori sociali rappresentato dal gioco

¹⁰⁷ Lasciando da parte la deroga caso per caso di cui all'articolo 18, cfr. sezione 7.1.5 del presente manuale.

¹⁰⁸ Per quanto riguarda l'ordine pubblico, cfr. sentenza del 14 ottobre 2004, *Omega*, causa C-36/02. Per quanto riguarda l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, cfr. sentenza del 14 marzo 2000, *Église de Scientologie*, causa C-54/99, punto 17. Per quanto riguarda la pubblica sicurezza e la sanità pubblica, cfr. sentenza del 14 dicembre 2006, *Commissione/Austria*, causa C-257/05, punto 25.

¹⁰⁹ Sentenza del 4 dicembre 1974, *Van Duyn*, causa 41/74, punto 18, relativamente alla libera circolazione dei lavoratori; cfr. anche sentenza del 27 ottobre 1977, *Bouchereau*, causa 30/77, punto 33.

¹¹⁰ Sentenza del 9 marzo 2000, *Commissione/Belgio*, causa C-355/98.

¹¹¹ Sentenza del 14 ottobre 2004, *Omega*, causa C-36/02.

¹¹² Sentenza del 19 gennaio 1999, *Calfa*, causa C-348/96: tuttavia, nel caso in questione, la CGCE non ha ritenuto giustificata la misura in questione, ovvero l'espulsione dal territorio a seguito di una condanna penale.

¹¹³ Sentenza del 14 ottobre 2004, *Omega*, causa C-36/02.

d'azzardo.¹¹⁴ D'altra parte, la CGCE non ha ammesso giustificazioni basate sull'ordine pubblico, quando esso è stato invocato relativamente ad una legislazione che imponeva un capitale minimo per alcuni tipi di società, al fine di tutelare i creditori;¹¹⁵ o un requisito secondo cui un amministratore di una società deve essere residente nel territorio in cui ha sede la società, in modo tale da garantire la possibilità di notificargli provvedimenti sanzionatori.¹¹⁶ La CGCE ha anche respinto come “*secondo ogni evidenza infondato*” l'argomento secondo cui qualsiasi impresa di vigilanza può costituire una minaccia reale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.¹¹⁷ Inoltre, ha dichiarato che la semplice omissione, da parte del cittadino di uno Stato membro, delle formalità di legge relative all'ingresso, al trasferimento ed al soggiorno degli stranieri non può essere considerata come di per sé lesiva dell'ordine pubblico.¹¹⁸

- Sicurezza pubblica: come nel caso dell'ordine pubblico, la pubblica sicurezza è una nozione di diritto comunitario che richiede l'esistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. Esempi di ciò che la CGCE ha riconosciuto come obiettivi di pubblica sicurezza sono: l'obiettivo di uno Stato membro di assicurare la disponibilità di petrolio in quanto “*essenziale per l'esistenza di uno stato poiché da [esso dipende] il funzionamento non solo dell'economia, ma soprattutto delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali e perfino la sopravvivenza della popolazione*”;¹¹⁹ l'obiettivo di uno Stato membro di prevenire incidenti gravi nei porti.¹²⁰ In una sentenza recente in cui ci si è appellati a tale nozione, la CGCE ha confermato che, se la prevenzione di gravi danni fisici alle persone costituisce uno degli interessi fondamentali della collettività, l'articolo 46 del trattato CE, in quanto deroga ad uno dei principi fondamentali del Trattato, deve essere interpretato in maniera restrittiva e può essere richiamato solo in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività.¹²¹
- Sanità pubblica: fino ad ora, la CGCE non ha fornito una definizione specifica di cosa si intenda per sanità pubblica.¹²² Tuttavia, la giurisprudenza in questione conferma che, come nel caso degli altri motivi di cui all'articolo 46 del trattato CE, la nozione di sanità pubblica può essere invocata solo in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave.¹²³ È stato fatto riferimento alla sanità pubblica in casi in cui gli Stati membri hanno addotto la

¹¹⁴ Sentenza del 21 settembre 1999, *Läära*, causa C-124/97.

¹¹⁵ Sentenza del 9 marzo 1999, *Centros*, causa C-212/97, punti da 32 a 34.

¹¹⁶ Sentenza del 7 maggio 1998, *Clean Car Services*, causa C-350/96, punti da 40 a 42 relativamente all'articolo 39, paragrafo 3, del trattato CE.

¹¹⁷ Sentenza del 9 marzo 2000, *Commissione/Belgio*, causa C-355/98, punto 30.

¹¹⁸ Sentenza del 10 dicembre 1974, *Royer*, causa 48/75, punti 38 e 39.

¹¹⁹ Sentenza del 10 luglio 1984, *Campus Oil*, causa 72/83, punto 34.

¹²⁰ Sentenza del 18 giugno 1998, *Corsica Ferries*, causa C-266/96.

¹²¹ Sentenza del 14 dicembre 2006, *Commissione/Austria*, causa C-257/05, e giurisprudenza ivi citata.

¹²² Tuttavia, nella 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 (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77), la nozione di sanità pubblica, che costituisce uno dei motivi che possono giustificare restrizioni alla libera circolazione, viene spiegata come segue: “*Le sole malattie che possono giustificare misure restrittive della libertà di circolazione sono quelle con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempreché esse siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini dello Stato membro ospitante*”.

¹²³ Cfr. sentenza del 14 dicembre 2006, *Commissione/Austria*, causa C-257/05, punto 25.

necessità “di fornire un servizio medico e ospedaliero equilibrato, accessibile a tutti” e per “la sopravvivenza della popolazione”¹²⁴ come giustificazione per alcune restrizioni.

- Protezione dell'ambiente: gli Stati membri hanno la possibilità di imporre ai prestatori di servizi il rispetto delle loro norme, nazionali, regionali o locali, in materia di protezione dell'ambiente. Tenendo conto delle caratteristiche specifiche del luogo in cui viene prestato il servizio, gli Stati membri possono evitare che un servizio abbia un impatto negativo sull'ambiente di quel determinato luogo. Le norme in questione potrebbero riguardare la protezione contro l'inquinamento acustico (livelli massimi di rumore per l'uso di certi macchinari), l'uso di sostanze pericolose per l'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti prodotti nel corso di un'attività di servizi, ecc. In tutti questi casi, va valutato attentamente se l'applicazione dei requisiti dello Stato membro ospitante è necessaria e proporzionata. Ad esempio, un prestatore può essere già soggetto a audit ambientale negli Stati membri in cui è stabilito per ciò che concerne il rispetto degli standard ambientali nella fornitura del servizio, per cui i requisiti in vigore nello Stato membro ospitante non devono rappresentare una duplicazione di tali verifiche.

Non discriminazione

Ai sensi dell'articolo 16, i requisiti nazionali che discriminano i prestatori di servizi di un altro Stato membro non possono essere applicati anche qualora tali requisiti siano motivati in base ad uno dei quattro obiettivi di interesse generale di cui all'articolo 16, paragrafo 1. Ad esempio, regimi di autorizzazione istituiti specificatamente per i prestatori di servizi di un altro Stato membro saranno di regola discriminatori. Lo stesso vale per quelle regole, specificatamente destinate a disciplinare la prestazione di servizi da parte di prestatori di altro Stato membro, che non si applicano nello stesso modo ai prestatori nazionali. Altri esempi potrebbero essere le regole che vietano ai prestatori di un altro Stato membro di dotarsi di un'infrastruttura o che richiedono ai prestatori di essere in possesso di un documento di identità che non viene invece richiesto ai prestatori nazionali.

Proporzionalità

Infine, anche se un requisito non è discriminatorio e rientra in uno dei quattro motivi imperativi di interesse generale di cui sopra, la verifica decisiva per accertare se l'applicazione di tale requisito è conforme all'articolo 16, paragrafi 1 e 3, verte sulla proporzionalità. Ciò significa che l'applicazione del requisito deve essere tale da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non deve andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.¹²⁵

In primo luogo, la proporzionalità richiede di verificare che l'applicazione di un requisito nazionale sia tale da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Una norma che non è idonea a tutelare uno dei quattro obiettivi di interesse generale di cui all'articolo 16,

¹²⁴ Sentenza del 16 maggio 2006, *Watts*, causa C-372/04, punto 105. La CGCE ha fatto genericamente riferimento a dichiarazioni relative alla “sanità pubblica” contenute nella giurisprudenza precedente, ma, nel caso concreto e in relazione all'autorizzazione di cure ospedaliere in un altro Stato membro, la CGCE ha accettato una giustificazione basata sulla necessità di pianificare la sicurezza senza fare specificatamente riferimento alla “sanità pubblica” in quanto tale.

¹²⁵ Sentenza del 25 luglio 1991, *Säger*, causa C-76/90, punto 15; sentenza del 23 novembre 1999, *Arblade e altri*, cause riunite C-369/96 e C-376/96, punto 35; sentenza del 3 ottobre 2000, *Corsten*, causa C-58/98, punto 39; sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite*, causa C-390/99, punto 33.

paragrafo 1, non può essere giustificata. Inoltre, il requisito in questione deve rappresentare la misura meno restrittiva per raggiungere l'obiettivo perseguito. In particolare, va verificato che l'obiettivo di interesse generale non venga già realizzato da requisiti a cui il prestatore è soggetto nello Stato membro di stabilimento. Anche qualora non sia così (perché nella legislazione dello Stato membro in cui è stabilito il prestatore non esistono requisiti o esistono solo requisiti meno protettivi), lo Stato membro di destinazione deve valutare se esistono altre misure meno restrittive per raggiungere l'obiettivo perseguito (ad esempio, l'obbligo di monitorare l'attività può essere una misura meno restrittiva e pur tuttavia sufficiente a raggiungere l'obiettivo perseguito, rispetto all'obbligo di un'autorizzazione previa). Tale valutazione dovrà spesso essere effettuata caso per caso.

Elenco dei requisiti di cui all'articolo 16, paragrafo 2

L'elenco di cui all'articolo 16, paragrafo 2, contiene esempi di requisiti che, in linea di principio, non possono essere imposti da uno Stato membro nel caso di servizi prestati sul suo territorio da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Esso contiene inoltre requisiti che di regola non possono essere imposti ai destinatari di servizi.

Gli esempi contenuti in questa disposizione sono già stati sottoposti al vaglio della CGCE e sono stati ritenuti incompatibili con l'articolo 49 del trattato CE. Pertanto, esiste una forte presunzione che tali requisiti non possano essere giustificati sulla base di uno dei quattro obiettivi di interesse generale di cui all'articolo 16, paragrafo 3, in quanto essi saranno di regola sproporzionati.

- **Obbligo di essere stabilito sul territorio in cui viene prestato il servizio**

L'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), riguarda i requisiti che obbligano i prestatori di altro Stato membro ad istituire uno stabilimento nello Stato membro in cui desiderano prestare servizi transfrontalieri. Come affermato dalla CGCE, tali requisiti negano in radice il diritto alla libera prestazione di servizi sancito dall'articolo 49 del trattato CE, poiché, imponendo al prestatore di avere un'infrastruttura stabile nello Stato membro di destinazione, escludono la possibilità di prestare il servizio a titolo temporaneo.¹²⁶

- **Obbligo di ottenere un'autorizzazione o un'iscrizione**

L'articolo 16, paragrafo 2, lettera b), riguarda i requisiti che obbligano i prestatori di servizi di altro Stato membro ad ottenere un'autorizzazione o ad effettuare una registrazione prima di poter svolgere la loro attività. La CGCE ha sempre ritenuto che un tal tipo di controllo preventivo è giustificabile solo in casi eccezionali, qualora venga dimostrato che il monitoraggio o il controllo a posteriori non sarebbero efficaci o sarebbero tardivi al fine di evitare un pregiudizio grave.¹²⁷ L'articolo 16, paragrafo 2, lettera b), non riguarda i regimi di autorizzazione o di registrazione previsti da altri strumenti comunitari, quali quelli di cui alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

¹²⁶ Sentenza del 10 febbraio 1982, *Transporoute*, causa 76/81; sentenza del 15 gennaio 2002, *Commissione/Italia*, causa C-439/99; sentenza del 7 febbraio 2002, *Commissione/Italia*, causa C-279/00.

¹²⁷ Sentenza del 8 giugno 2000, *Commissione/Italia*, causa C-264/99; sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite*, causa C-390/99; sentenza del 13 febbraio 2003, *Commissione/Italia*, causa C-131/01.

- **Divieto di dotarsi di un'infrastruttura**

L'articolo 16, paragrafo 2, lettera c), riguarda il divieti, posto dallo Stato membro di destinazione, di dotarsi di un'infrastruttura, quali un ufficio o uno studio, ecc., di cui che i prestatori di un altro Stato membro possono aver bisogno per prestare i loro servizi. Un prestatore di servizi non può essere obbligato ad avere uno stabilimento, ma - come riconosciuto dalla CGCE - deve avere la possibilità di utilizzare un qualche tipo di infrastruttura, quali un ufficio o simili, per svolgere la sua attività transfrontaliere, ad esempio per ricevere i clienti o per depositare le attrezzature che utilizza per prestare i suoi servizi.¹²⁸

- **Applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che limita la prestazione di servizi a titolo indipendente**

L'articolo 16, paragrafo 2, lettera d), riguarda i requisiti che prescrivono un determinato tipo di contratto per la prestazione di certi servizi e che incidono sul rapporto tra il prestatore e il suo cliente, in particolare sulla possibilità di concludere contratti di servizio con i propri clienti. Ciò avviene laddove uno Stato membro escluda la possibilità di svolgere certe attività a titolo indipendente, richiedendo invece che esse vengano svolte nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato. Un esempio del genere è dato da una legislazione nazionale che per la prestazione dei servizi di guida turistica richiede l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra le guide turistiche e le agenzie di viaggi che organizzano i programmi turistici.¹²⁹

- **Obbligo di essere in possesso di un documento di identità specifico**

L'articolo 16, paragrafo 2, lettera e), riguarda i requisiti che obbligano i prestatori di servizi ad essere in possesso di un documento di identità specifico rilasciato dallo Stato membro in cui viene prestato il servizio. Tali requisiti hanno come effetto quello di non consentire la prestazione di un servizio prima di aver ottenuto il documento in questione dalle autorità dello Stato membro ospitante. Tali requisiti determinano pertanto ritardi e complicazioni e sono stati per questo motivo ritenuti sproporzionati dalla CGCE.¹³⁰

- **Requisiti relativi all'uso di attrezzature**

L'articolo 16, paragrafo 2, lettera f), riguarda i requisiti che limitano l'uso di attrezzature. Tali requisiti possono impedire ai prestatori di servizi di un altro Stato membro di utilizzare le loro attrezzature abituali nonostante queste siano tecnicamente adatte allo svolgimento dell'attività. Esempi di tali requisiti sono gli obblighi di usare particolari tipi o marche di macchinari tecnici (ad esempio, certi strumenti di misurazione) o i requisiti che subordinano l'uso di certe attrezzature all'ottenimento di autorizzazioni o all'espletamento di procedure amministrative simili.¹³¹ La nozione di attrezzature include utensili, macchine, apparecchi, ecc. usati dal prestatore durante la prestazione del servizio, quali le gru utilizzate da un'impresa edile. Tale

¹²⁸ Andrebbe ricordato che, come spiegato sopra, il fatto che un prestatore utilizzi tale infrastruttura non significa che sia stabilito e che le sue attività non possano più essere considerate una prestazione di servizi transfrontalieri. Cfr. sentenza del 30 novembre 1995, *Gebhard*, causa C-55/94, e sentenza del 21 marzo 2002, *Commissione/Italia*, causa C-298/99.

¹²⁹ Sentenza del 5 giugno 1997, *guide turistiche greche*, causa C-398/95.

¹³⁰ Sentenza del 9 marzo 2000, *Commissione/Belgio*, causa C-355/98.

¹³¹ Sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite*, causa C-390/99; sentenza dell'8 luglio 1999, *Commissione/Belgio*, causa C-203/98, relativa all'articolo 43 del trattato CE.

nozione non comprende i materiali forniti dal prestatore di servizi che vengono consumati dal destinatario del servizio, o che rimangono in possesso di quest'ultimo una volta completato il servizio, quali i materiali da costruzione che vengono incorporati nell'edificio. Inoltre, l'articolo 16, paragrafo 2, lettera f), non riguarda i requisiti necessari a tutelare la salute e la sicurezza sul lavoro, né impedisce agli Stati membri di applicare i loro requisiti specifici in materia, quali certi obblighi relativi all'uso di macchinari pericolosi o di dispositivi di sicurezza. Tale disposizione si applica a prescindere dal fatto che le attrezzature siano utilizzate da lavoratori distaccati¹³² o da lavoratori autonomi.

- **Restrizioni imposte ai destinatari**

L'articolo 16, paragrafo 2, lettera g), fa riferimento all'articolo 19 della direttiva riguardante le restrizioni imposte ai destinatari. Tali restrizioni hanno un impatto anche sui prestatori di servizi che desiderano prestare un servizio a clienti stabiliti in un altro Stato membro. Tali requisiti, sebbene non siano imposti direttamente al prestatore bensì ai suoi (potenziali) clienti, scoraggiano i potenziali destinatari dal ricorrere ai prestatori di servizi di un altro Stato membro o, in alcuni casi, rendono loro addirittura impossibile ricorrervi.¹³³

7.1.4. *Deroghe di cui all'articolo 17*

L'articolo 17 contiene un elenco di deroghe all'articolo 16. In linea con la giurisprudenza della CGCE, le deroghe ad una norma prevista da una direttiva mirante a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal trattato CE, quali la libera prestazione di servizi, devono essere interpretate restrittivamente.¹³⁴

Il fatto che alcune materie o servizi rientrino in una delle deroghe di cui all'articolo 17 non significa necessariamente che a dette materie o servizi si possano applicare tutti le norme dello Stato membro in cui viene prestato il servizio. Tali materie o servizi sono, in ogni caso, soggetti all'articolo 49 del trattato CE. Di conseguenza, l'applicazione di certi requisiti nello Stato membro in cui viene prestato il servizio può non essere giustificata.

- **Servizi di interesse economico generale**

L'articolo 17, paragrafo 1, contiene una deroga all'articolo 16 relativamente ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro. Come illustrato al considerando 70, “[a]i 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”. L'articolo 17, paragrafo 1, cita esplicitamente quelli che sono chiamati servizi di rete, compresi quelli che rientrano nel campo di applicazione della legislazione comunitaria (servizi postali, alcuni servizi legati alla fornitura di gas ed energia elettrica). Il riferimento a tali servizi non significa che tutti i servizi di quel tipo vadano automaticamente considerati servizi di interesse economico generale. In ogni caso, la valutazione se un dato servizio costituisca un servizio di interesse economico generale o meno va effettuata caso per caso applicando i principi illustrati al considerando 70.

¹³² In tal caso, l'articolo 17, paragrafo 2, prevede già una deroga all'articolo 16.

¹³³ Per maggiori dettagli sull'articolo 19, cfr. sezione 7.2.1 del presente manuale.

¹³⁴ Cfr. sentenza del 18 maggio 1995, *Commissione/Italia*, causa C-57/94.

- Materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori**

L'articolo 17, paragrafo 2, chiarisce che l'articolo 16 non pregiudica la direttiva relativa al distacco dei lavoratori.¹³⁵ I considerando 86 e 87 illustrano in dettaglio l'ambito di applicazione di tale deroga. Le norme riguardanti i periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, la 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 sono disciplinate dalla direttiva relativa al distacco dei lavoratori e non sono pertanto pregiudicate dall'articolo 16.
- Materie disciplinate dalla direttiva 95/46/CE relativa al trattamento dei dati personali**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 3, comprende le materie disciplinate dalla direttiva relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che prevede norme specifiche per la trasmissione transfrontaliera di dati.
- Materie disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 4, assicura che la direttiva sopra citata continui ad applicarsi pienamente nella misura in cui contiene norme più specifiche sulla prestazione di servizi transfrontalieri da parte degli avvocati. Pertanto, ai sensi di tale deroga, l'articolo 16 si applicherà agli avvocati solo per le materie non disciplinate da detta direttiva. In particolare, ai sensi della direttiva 77/249, l'attività contenziosa e la rappresentanza di un cliente dinanzi alle autorità pubbliche dovrebbero essere esercitate in uno Stato membro nel rispetto degli obblighi previsti per gli avvocati stabiliti in quello Stato membro. Per quanto riguarda le attività non contenziose, l'articolo 16 completa la disciplina della direttiva 77/249 rispetto alle materie per le quali tale direttiva non consente esplicitamente l'applicazione delle norme dello Stato membro in cui vengono prestati i servizi.
- Attività di recupero giudiziario dei crediti**

L'esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 5, delle attività di recupero giudiziario dei crediti comprende le attività che consistono nel recupero dei crediti mediante il ricorso a procedimenti giudiziari. Tale esclusione non comprende i servizi di recupero dei crediti forniti da prestatori di servizi in un contesto diverso da quello delle procedure giudiziarie.
- Materie disciplinate dal titolo II della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e requisiti nazionali che riservano un'attività ad una professione regolamentata**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 6, assicura la piena applicazione del titolo II della direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali in caso di prestazione di servizi transfrontalieri.¹³⁶ Ai sensi di tale deroga, l'articolo 16 si applicherà,

¹³⁵ 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 (GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1).

¹³⁶ Pertanto, è evidente che le disposizioni di cui al titolo II della direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali continueranno ad applicarsi pienamente. Ad esempio, lo Stato membro

per le professioni regolamentate, solo alle materie non connesse alle qualifiche professionali, quali comunicazioni commerciali, associazioni multidisciplinari, tariffe, ecc. Tale deroga esclude inoltre dall'applicazione dell'articolo 16 anche i requisiti che riservano l'esercizio di un'attività ai membri di una certa professione regolamentata. Ad esempio, se, in uno Stato membro, la consulenza legale è un'attività riservata agli avvocati, la disposizione sulla libera prestazione di servizi non si applicherà. Pertanto, una persona che può fornire servizi di consulenza legale nel proprio Stato membro di stabilimento, ma che non ha la qualifica di avvocato, non potrà avvalersi dell'articolo 16 per fornire servizi di consulenza legale in uno Stato membro dove tali servizi sono invece riservati agli avvocati. La compatibilità di tale riserva con il diritto comunitario non è disciplinata né dalla direttiva servizi, né dalla direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali o dalle direttive relative agli avvocati, e deve essere pertanto analizzata alla luce del trattato CE.

- **Materie disciplinate dal regolamento (CEE) 1408/71 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 7, assicura che le norme del regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali non siano pregiudicate dall'articolo 16. Tali norme determinano, tra l'altro, quale sistema di sicurezza sociale nazionale copre le persone che lavorano temporaneamente in un altro Stato membro come lavoratori autonomi o dipendenti.

- **Materie disciplinate dalla direttiva 2004/38/CE relativa alle formalità amministrative riguardanti la libera circolazione delle persone e la loro residenza**

La direttiva 2004/38/CE riguarda le formalità amministrative che gli Stati membri possono imporre ai cittadini dell'UE e a certi cittadini di paesi terzi che si spostano da uno Stato membro all'altro. Ai sensi della deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 8, tali norme non sono pregiudicate nel caso di una prestazione di servizi che comporti lo spostamento temporaneo di cittadini dell'UE o di cittadini di un paese terzo.

- **Obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno per i cittadini di paesi terzi**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 9, assicura che le norme relative all'obbligo di visto che rientrano nell'*acquis* di Schengen non siano pregiudicate dall'articolo 16. Allo stesso modo, tale deroga assicura che l'articolo 16 non pregiudichi la possibilità per gli Stati membri di imporre l'obbligo di visto ai cittadini di paesi terzi che non rientrano nell'*acquis* di Schengen (in pratica, si tratta dei cittadini di paesi terzi che si spostano da uno Stato Schengen a uno Stato non Schengen o viceversa, e dei cittadini di paesi terzi che si spostano in altro Stato membro per periodi superiori a tre mesi).

- **Materie disciplinate dal regolamento (CEE) 259/93 relativo alle spedizioni di rifiuti**

Il regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti contiene alcune norme che prevedono degli obblighi da rispettare nel paese di destinazione o di transito. La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 10, assicura che tale regolamento non venga pregiudicato dall'articolo 16.

ospitante può richiedere una dichiarazione preventiva su base annuale e il prestatore sarà soggetto a norme professionali, di carattere professionale, legale o amministrativo, direttamente connesse alle qualifiche professionali.

- **Diritti di proprietà intellettuale**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 11, relativa ai diritti di proprietà intellettuale riguarda i diritti in quanto tali (esistenza del diritto, campo di applicazione ed eccezioni, durata, ecc.). Non riguarda, invece, i servizi connessi alla gestione di tali diritti, quali quelli forniti da società di gestione collettiva o da consulenti in materia di brevetti.

- **Atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 12, riguarda i requisiti presenti nella legislazione nazionale che prevedono l'intervento di un notaio in caso di atti particolari. Ciò avviene, ad esempio, per le transazioni immobiliari, la costituzione di statuti societari o la loro registrazione, ecc.

- **Materie disciplinate dalla direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 13, riguarda le norme specifiche sulla revisione legale previste dalla direttiva in materia. Tale deroga assicura che le norme contenute in detta direttiva, che si applica alla prestazione di servizi di revisione legale da parte di revisori di un altro Stato membro, quali la necessità che il revisore venga approvato dallo Stato membro che ha richiesto la revisione legale, non siano pregiudicate dall'articolo 16. L'articolo 16 si applicherà ai revisori solamente in relazione alle materie non disciplinate dalla direttiva 2006/43/CE.

- **Immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro**

La deroga di cui all'articolo 17, paragrafo 14, tiene conto delle notevoli differenze esistenti tra gli Stati membri relativamente alla tassazione dei veicoli, nonché delle possibili conseguenze dell'immatricolazione dei veicoli ai fini del sistema di tassazione dei veicoli¹³⁷ e consente agli Stati membri di imporre l'immatricolazione nello Stato dei veicoli che circolano abitualmente sulla rete viaria nazionale. Tale deroga si applica solo ai leasing a lungo termine e non anche alle attività di noleggio auto.

- **Disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato**

L'articolo 17, paragrafo 15, riguarda la relazione tra l'articolo 16 e le norme di diritto internazionale privato che disciplinano gli obblighi contrattuali e non contrattuali. L'articolo 16 non pregiudica le norme di diritto internazionale privato. Ciò significa che la scelta della legge applicabile in materia di obbligazioni contrattuali o non contrattuali continuerà ad essere operata in base alle norme di diritto internazionale privato.

7.1.5. Deroghe per casi individuali ai sensi dell'articolo 18

L'articolo 18 consente delle deroghe all'articolo 16 in presenza di condizioni specifiche e in casi particolari relativi alla sicurezza dei servizi. In presenza delle condizioni di cui all'articolo 18, lo Stato membro di destinazione può, a titolo eccezionale, imporre i propri requisiti ad un particolare prestatore di servizi non stabilito. Il ricorso a tale articolo è consentito solamente per situazioni specifiche, relativamente a un determinato servizio, da parte di un particolare prestatore di servizi. Tale articolo non può essere utilizzato in maniera generale per derogare all'articolo 16 in relazione ad un determinato tipo di servizio o ad una categoria intera di prestatori di servizi.

¹³⁷ Cfr. sentenza del 21 marzo 2002, *Cura-Anlagen*, causa C-451/99.

L'articolo 18 consente l'adozione di misure preventive o ingiuntive per garantire la sicurezza del servizio in questione. Deve trattarsi di un servizio che presenta un pericolo che non può essere evitato da misure adottate in conformità alle disposizioni relative alla cooperazione amministrativa, ovvero il meccanismo di mutua assistenza tra le amministrazioni degli Stati membri interessati. Le misure adottate ai sensi dell'articolo 18 devono essere proporzionate e limitarsi a quanto necessario per scongiurare il pericolo rappresentato dal servizio o dal prestatore. Tali misure devono essere più efficaci delle misure adottate dallo Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi. Ciò presuppone che lo Stato membro di destinazione valuti in ogni singolo caso se le misure contemplate forniscono un reale valore aggiunto rispetto alle misure adottate dallo Stato membro di stabilimento del prestatore.

A livello procedurale, lo Stato membro in cui viene prestato il servizio può adottare simili misure solo dopo aver richiesto l'assistenza dello Stato membro in cui è stabilito il prestatore di servizi e nel rispetto della procedura di cui all'articolo 35, paragrafi da 2 a 6, ivi compreso l'obbligo di notificare allo Stato membro di stabilimento e alla Commissione l'intenzione di assumere misure precisandone le ragioni.¹³⁸

Il paragrafo 3 chiarisce che tale procedura non pregiudica altri strumenti comunitari che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi e che prevedono deroghe caso per caso. È questo il caso, in particolare, della direttiva relativa al commercio elettronico.¹³⁹

7.2. Obblighi relativi ai diritti dei destinatari di servizi

Al fine di realizzare un vero mercato interno dei servizi, è necessario non solo agevolare la libertà degli operatori di prestare i servizi, ma è altrettanto importante provvedere affinché anche i destinatari di servizi possano esercitare facilmente la loro libertà di fruire di tali servizi. Come indicato dalla giurisprudenza della CGCE, la libertà dei destinatari di fruire dei servizi costituisce parte integrante della libertà fondamentale di cui all'articolo 49 del trattato CE.¹⁴⁰

La sezione 2 del capo IV della direttiva servizi è dedicata al rafforzamento dei diritti dei destinatari di servizi, ed in particolare dei consumatori. Tale sezione mira ad eliminare gli ostacoli incontrati dai destinatari che desiderano utilizzare i servizi forniti da prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro, nonché a sopprimere i requisiti discriminatori fondati sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario. Le norme in questione dispongono inoltre che i destinatari di servizi abbiano accesso alle informazioni generali relative ai requisiti applicabili ai prestatori di servizi di un altro Stato membro, consentendo così ai destinatari di fare una scelta informata, qualora decidano di ricorrere ai servizi forniti da un prestatore stabilito in altro Stato membro.

Gli articoli da 19 a 21 si applicano a tutti i destinatari di servizi così come definiti all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva. Pertanto, tutti i cittadini di uno Stato membro, nonché tutte le persone giuridiche di cui all'articolo 48 del trattato CE stabilite in uno Stato membro

¹³⁸ Cfr. sezione 9.4.2 del presente manuale.

¹³⁹ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

¹⁴⁰ Cfr., ad esempio, sentenza del 2 febbraio 1989, *Cowan contro Trésor Public*, causa 186/87; sentenza del 30 maggio 1991, *Commissione/Paesi Bassi*, causa C-68/89; sentenza del 9 agosto 1994, *Van der Elst*, causa C-43/93.

beneficiano degli articoli da 19 a 21. Inoltre, come specificato all'articolo 4, paragrafo 3, nonché al considerando 36, la nozione di "destinatario" comprende anche qualsiasi persona fisica che, pur non essendo un cittadino di uno Stato membro, è beneficiario di diritti conferitigli da atti comunitari. Tali persone beneficiano dunque anche dei diritti di cui agli articoli da 19 a 21.¹⁴¹

7.2.1. Restrizioni che non possono essere imposte ai destinatari

Oggi, i destinatari di servizi, ed in particolare i consumatori, incontrano difficoltà quando intendono acquistare servizi offerti da un prestatore di un altro Stato membro. Le restrizioni o addirittura le discriminazioni si verificano in varie situazioni, non solo quando il prestatore di servizi si reca in altro Stato membro o quando il servizio viene erogato a distanza, ma anche quando è il destinatario che si reca in altro Stato membro per ricevere un servizio.

L'articolo 19 vieta agli Stati membri di imporre ai destinatari requisiti che ostacolano l'utilizzazione di un servizio fornito da prestatori stabiliti in altro Stato membro. In particolare, l'articolo 19 vieta i requisiti che discriminano in base al luogo di stabilimento del prestatore di servizi – vale a dire, a seconda che quest'ultimo sia stabilito nello stesso Stato membro in cui risiede il destinatario oppure in un altro Stato membro –, nonché i requisiti che discriminano in base al luogo in cui viene fornito il servizio. Per attuare la presente disposizione, gli Stati membri dovranno esaminare la loro legislazione, verificare se contiene requisiti vietati dall'articolo 19 e, in caso affermativo, abolirli.

Ai sensi dell'articolo 19, lettera a), gli Stati membri dovranno abolire eventuali obblighi imposti ai destinatari di servizi di presentare una dichiarazione o di ottenere un'autorizzazione qualora desiderino utilizzare i servizi di prestatori stabiliti in altro Stato membro.¹⁴² Ciò non riguarda, tuttavia, i regimi di autorizzazione che riguardano l'utilizzazione di un servizio in genere¹⁴³, e non soltanto i servizi forniti da un prestatore di altro Stato membro.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 19, lettera b), gli Stati membri che concedono aiuti finanziari ai destinatari per l'acquisto di un determinato servizio dovranno eliminare eventuali limiti discriminatori basati sul fatto che il prestatore è stabilito in altro Stato membro o che il servizio viene fornito in altro Stato membro. Ciò significa, ad esempio, che un regime di finanziamento di corsi di lingua o di formazione per i dipendenti sottoposto alla condizione che i corsi siano frequentati sul territorio nazionale non sarebbe compatibile con l'articolo 19 e andrebbe pertanto eliminato. È evidente, tuttavia, che l'articolo 19, lettera b), riguarda solo gli aiuti finanziari concessi per l'utilizzazione di un servizio specifico. I regimi non connessi all'utilizzazione di un servizio specifico, come gli aiuti finanziari agli studenti, non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 19.¹⁴⁴

¹⁴¹ Ciò non pregiudica la decisione adottata da Regno Unito, Irlanda e Danimarca in conformità agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione, rispettivamente, del Regno Unito e dell'Irlanda, nonché in conformità agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegati al Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, di non partecipare all'adozione della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44.

¹⁴² Ai sensi dell'articolo 16, gli obblighi di autorizzazione imposti ai prestatori di servizi (piuttosto che ai destinatari) non dovrebbero normalmente essere più imposti ai prestatori di servizi di un altro Stato membro. L'articolo 19 integra l'articolo 16 sul fronte dei destinatari.

¹⁴³ Cfr. considerando 92.

¹⁴⁴ Cfr. considerando 93.

7.2.2. *Principio di non discriminazione*

I destinatari di servizi devono a volte affrontare delle discriminazioni fondate sulla loro nazionalità o sul loro luogo di residenza, ad esempio, sotto forma di prezzi più alti per l'ingresso a parchi o musei. L'articolo 20 prevede un obbligo generale di non discriminazione a carico sia degli Stati membri che dei prestatori di servizi.

Obbligo di non discriminazione da parte degli Stati membri

L'articolo 20, paragrafo 1, impone agli Stati membri di provvedere affinché ai destinatari di servizi non vengano imposti requisiti discriminatori fondati sulla loro nazionalità o sul loro luogo di residenza. Di conseguenza, qualsiasi discriminazione da parte di uno Stato membro o di autorità locali o regionali fondata sulla nazionalità o sul luogo di residenza dei destinatari, quali tariffe discriminatorie o requisiti imposti solamente ai cittadini di un altro Stato membro (ad esempio, l'obbligo di fornire specifici documenti per l'utilizzazione di un servizio), deve essere eliminata.

Tuttavia, non tutte le differenze di trattamento costituiscono necessariamente una discriminazione. Secondo la giurisprudenza della CGCE, una discriminazione consiste nell'applicazione di norme diverse a situazioni comparabili o nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse.¹⁴⁵ Pertanto, sebbene differenze di trattamento fondate sul luogo di residenza costituiscano, in generale, una discriminazione, in casi eccezionali tali differenze potrebbero non costituire una discriminazione qualora e nella misura in cui rispecchino delle differenze legittime e obiettive presenti nella situazione dei destinatari¹⁴⁶ (ciò potrebbe essere, ad esempio, il caso di tariffe ridotte per i residenti di una data città per l'utilizzazione, ad esempio, di una piscina pubblica gestita dalle autorità locali e finanziata con le imposte locali).

Al fine di evitare lacune nell'attuazione, gli Stati membri possono decidere di includere una clausola generale che incorpori i principi di cui all'articolo 20, paragrafo 1 nella loro legislazione quadro di attuazione della direttiva di. Ciò può essere particolarmente importante al fine di evitare discriminazioni basate su prassi amministrative a livello locale.

Obbligo di non discriminazione relativamente alle condizioni generali dei prestatori di servizi

L'articolo 20, paragrafo 2, impone agli Stati membri di provvedere affinché le condizioni generali di accesso a un servizio offerto al pubblico non contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza dei destinatari.

È evidente, tuttavia, che lo scopo della norma non è di vietare differenze di trattamento che si basano su ragioni obiettive di natura commerciale. A tale proposito, il paragrafo 2 precisa che il divieto di discriminazione non preclude la possibilità per i prestatori di servizi di applicare condizioni d'accesso differenti allorché queste siano giustificate sulla base di criteri oggettivi. Circostanze obiettive che potrebbero giustificare differenze di tariffe e condizioni potrebbero essere, ad esempio, i costi supplementari derivanti dalla distanza o le caratteristiche tecniche della prestazione, ecc. (cf. considerando 95).

¹⁴⁵ Cfr. sentenza del 29 aprile 1999, *Royal Bank of Scotland*, causa C-311/97.

¹⁴⁶ Cfr. considerando 94.

Anche in questo caso, al fine di attuare tale disposizione, gli Stati membri possono decidere di includere una disposizione generale che incorpori l'articolo 20, paragrafo 2 nella loro legislazione quadro orizzontale di recepimento della direttiva. Ciò è importante perché destinatari possano far valere il principio di non discriminazione nei confronti dei prestatori di servizi.

7.2.3. *Obbligo di assistenza ai destinatari*

Oggi, molti destinatari sono riluttanti ad utilizzare i servizi forniti da prestatori esteri perché non dispongono di informazioni sulle norme, in particolare sulle norme relative alla tutela dei consumatori, a cui devono attenersi i prestatori di servizi di un altro Stato membro. La difficoltà a reperire tali informazioni rende difficile per i destinatari confrontare le varie offerte e fare una scelta informata. L'articolo 21 si prefigge pertanto di accrescere la fiducia dei destinatari di servizi fornendo loro gli strumenti idonei per scegliere con cognizione di causa i loro fornitori anche al di là delle frontiere nazionali. Tale disposizione introduce il diritto per i destinatari di ottenere, nel loro Stato membro d'origine, informazioni generali e assistenza sui requisiti di legge, ed in particolare sulle norme relative alla tutela dei consumatori, nonché sulle procedure di ricorso esistenti in un altro Stato membro.

L'articolo 21 integra l'articolo 7 che impone agli Stati membri di rendere disponibili ai destinatari le informazioni relative alla loro legislazione nazionale.¹⁴⁷

Informazioni da mettere a disposizione

Ai sensi dell'articolo 21, le informazioni da fornire ai destinatari di servizi comprendono, in particolare, informazioni generali sui requisiti cui sono soggetti i prestatori di servizi in altro Stato membro: informazioni sugli obblighi relativi ad eventuali autorizzazioni e sulle altre norme relative all'accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, ed in particolare sulle norme relative alla tutela dei consumatori. A differenza dell'articolo 7, che impone agli Stati membri di rendere disponibili ai destinatari le informazioni relative alla loro legislazione nazionale, l'articolo 21 non richiede agli Stati membri di fornire informazioni dettagliate, ad esempio sulle misure che un prestatore deve adottare per ottenere un'autorizzazione. Tale norma neppure impone agli Stati membri di fornire consulenza legale o altre informazioni dettagliate su casi concreti di specifici destinatari.¹⁴⁸

Oltre a informazioni generali sui requisiti, le autorità dovranno metter a disposizione anche informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario, nonché i dati delle associazioni o organizzazioni presso le quali il destinatario può ottenere assistenza pratica.

Le informazioni devono essere fornite in un linguaggio semplice e univoco e presentate in maniera coerente e strutturata. Un semplice rinvio alla legislazione applicabile non sarebbe pertanto sufficiente. Come nel caso dell'articolo 7, le questioni relative alla responsabilità, compresa la responsabilità in caso di comunicazione di informazioni errate o fuorvianti, non sono disciplinate dalla norma in parola.

¹⁴⁷ Cfr. sezione 5.3 del presente manuale.

¹⁴⁸ In caso di controversie, l'assistenza personalizzata può essere ottenuta anche tramite altri organismi, quali la rete dei centri europei dei consumatori o FIN-NET.

L'articolo 21 non presuppone necessariamente che l'organismo competente disponga di tutte le informazioni relative alla legislazione di un altro Stato membro che i destinatari di servizi potrebbero loro richiedere, né di avere una conoscenza dettagliata della legislazione di un altro Stato membro o di creare all'uopo nuove banche dati. È sufficiente invece che, in presenza di una richiesta da parte di un destinatario, gli Stati membri ottengano le informazioni necessarie, contattando, se del caso, l'organismo pertinente dello Stato membro per il quale vengono richieste le informazioni. Tale cooperazione tra Stati membri dovrebbe peraltro permettere di fornire informazioni aggiornate e affidabili. Le informazioni devono essere fornite dallo Stato membro di residenza del destinatario entro un termine ragionevole. Non è sufficiente indirizzare il destinatario verso il punto di contatto dell'altro Stato membro. Ciò non esclude naturalmente che i destinatari possano, qualora lo desiderino, contattare direttamente l'organismo competente nello Stato membro interessato.

Al fine di rispettare gli obblighi di cui all'articolo 21, è necessaria una cooperazione efficace tra gli organismi competenti. A tale proposito, il paragrafo 3 prevede un obbligo di mutua assistenza e di cooperazione efficace.

Organismi che forniscono le informazioni

Ai sensi dell'articolo 21, gli Stati membri sono liberi di designare gli organismi che ritengono più idonei a svolgere la funzione di cui all'articolo 21. Come specificato al paragrafo 2, gli Stati membri possono, ad esempio, affidare tale compito agli "sportelli unici" che, in ogni caso, forniscono già informazioni sui requisiti nazionali. Gli Stati membri possono anche scegliere altri organismi, compresi, ad esempio, i centri Euro Info, i punti di contatto di cui alla direttiva relativa alle qualifiche professionali, i punti di contatto della rete dei centri europei dei consumatori o altre associazioni di consumatori.

8. QUALITÀ DEI SERVIZI

Il capo V (articoli da 22 a 27) della direttiva, insieme all'articolo 37 sui codici di condotta a livello comunitario, prevede una serie di misure volte a promuovere la qualità dei servizi e a incrementare l'informazione e la trasparenza relativamente ai prestatori di servizi e ai loro servizi. Lo sviluppo di una politica in materia di qualità dei servizi è fondamentale per garantire il corretto funzionamento del mercato interno e per la competitività dell'industria europea dei servizi. Le misure per il miglioramento della qualità andranno a beneficio dei destinatari di servizi e soprattutto dei consumatori. In particolare, una maggiore informazione e trasparenza consentirà loro di fare scelte migliori e più informate, soprattutto in relazione ai servizi di prestatori stabiliti in altro Stato membro. Una maggiore trasparenza contribuirà anche a creare più omogenee condizioni di concorrenza tra prestatori stabiliti in Stati membri diversi.

Il capo V prevede, da un lato, una serie di obblighi vincolanti per i prestatori di servizi e, dall'altro, alcune misure volontarie. Pertanto, l'attuazione di questo capo della direttiva da parte degli Stati membri richiederà diversi tipi di azioni.

In primo luogo, sarà necessaria una legislazione che assicuri il rispetto di certi obblighi da parte dei prestatori di servizi, come quello di rendere le informazioni disponibili o di rispondere sollecitamente ai reclami e di dare prova di buona volontà per risolvere le controversie, così come previsto dall'articolo 27. Per quanto riguarda la responsabilità professionale e le garanzie, gli Stati membri possono decidere di imporre determinati obblighi

ai prestatori di servizi stabiliti sul loro territorio; ciò non è tuttavia obbligatorio per gli Stati membri (cf. articolo 23).

In secondo luogo, gli Stati membri dovranno rivedere e, se necessario, adeguare la loro legislazione al fine di evitare una duplicazione degli obblighi di assicurazione (così come previsto dall'articolo 23, paragrafo 2), di eliminare tutti i divieti totali relativi alle comunicazioni commerciali da parte delle professioni regolamentate, e tutte le restrizioni relative alle attività multidisciplinari (così come previsto, rispettivamente, dagli articoli 24 e 25), e di riconoscere le garanzie finanziarie (così come previsto dall'articolo 27). Se del caso, gli Stati membri dovranno provvedere ad adeguare a tali principi non solo la legislazione, ma anche le regole degli organismi e ordini professionali e le regole di associazioni o organizzazioni professionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7. Per quanto riguarda le restrizioni sulle attività multidisciplinari, gli Stati membri dovranno non solo rivedere e adeguare la loro legislazione, ma altresì presentare una relazione nell'ambito del processo di valutazione reciproca previsto dalla direttiva.¹⁴⁹

Infine, gli Stati membri dovranno adottare misure per incoraggiare i prestatori a disporre misure volontarie per il miglioramento della qualità dei servizi. La direttiva servizi lascia agli Stati membri la scelta delle misure concrete da adottare a tal fine. Possibili misure possono consistere, ad esempio, nell'organizzazione di campagne di sensibilizzazione, nella promozione di marchi di qualità, codici di condotta e standard volontari, nell'istituzione di programmi che comprendano l'erogazione di finanziamenti, l'organizzazione di workshop e conferenze, ecc. Gli articoli 26 e 37 indicano già una serie di misure che gli Stati membri possono sviluppare in collaborazione con la Commissione nonché, nella maggior parte dei casi, in collaborazione con i rappresentanti dei prestatori di servizi (organismi e ordini professionali, camere di commercio, ecc.) e con le associazioni dei consumatori. Tali disposizioni dovrebbero costituire la base per una politica di lungo termine in materia di qualità dei servizi da svilupparsi a livello europeo da parte degli Stati membri e della Commissione.

8.1. Informazioni sui prestatori e sui loro servizi

In molti casi, i destinatari di servizi, ed i consumatori in particolare, non dispongono delle informazioni di base sui prestatori e sui loro servizi. L'articolo 22 rafforza la possibilità per i destinatari di ottenere tali informazioni evitando al contempo oneri eccessivi per i prestatori.

L'articolo 22 distingue tra alcune informazioni indispensabili, che dovrebbero essere rese disponibili in ogni caso ai destinatari, e altre informazioni da fornirsi solo su richiesta del destinatario. Le informazioni devono essere chiare e univoche e devono essere fornite prima della stipula del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima della prestazione del servizio.

Spetta al prestatore decidere con che mezzo o supporto fornire le informazioni. I prestatori rimangono liberi di scegliere il mezzo di comunicazione più adatto ed efficace, sulla base delle informazioni che già forniscono e sui mezzi informativi che già utilizzano. È probabile che la scelta dipenderà molto dalla natura del servizio in questione e dal modo in cui questo viene normalmente fornito. Alcuni prestatori renderanno le informazioni disponibili ai loro

¹⁴⁹ Cfr. articolo 25, paragrafo 3.

potenziali clienti sul proprio sito web, mentre altri potrebbero esporle nel luogo in cui viene prestato il servizio o tramite documenti o volantini.

Va sottolineato che i requisiti di informazione di cui all'articolo 22 sono complementari ai requisiti di informazione previsti da altri strumenti comunitari, quali la direttiva sul commercio elettronico,¹⁵⁰ la direttiva sui viaggi "tutto compreso"¹⁵¹ e la direttiva sulla vendita a distanza.¹⁵² Gli Stati membri restano inoltre liberi di imporre requisiti di informazione aggiuntivi ai prestatori stabiliti sul loro territorio.

8.1.1. Informazioni da fornirsi su iniziativa del prestatore

Le informazioni da fornirsi comprendono alcune informazioni di base riguardanti l'identità del prestatore (quali nome e forma giuridica), i dati per contattarlo e, se del caso, i dati relativi all'iscrizione e al numero di partita IVA. Qualora l'attività sia soggetta ad un regime di autorizzazione, è necessario fornire i dati dell'autorità o dello sportello unico che ha rilasciato l'autorizzazione. Nel caso di professioni regolamentate, è necessario indicare anche la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale questa è stata acquisita, nonché l'ordine professionale o simile organismo presso cui il prestatore è iscritto.

Altre informazioni da fornirsi riguardano le principali caratteristiche e condizioni del servizio: le eventuali clausole e condizioni generali di contratto, l'esistenza di clausole contrattuali relative alla legge applicabile al contratto, l'esistenza di un'eventuale garanzia post-vendita non imposta dalla legge, il prezzo del servizio (laddove predefinito) e informazioni riguardanti le assicurazioni o le garanzie.

8.1.2. Informazioni da fornirsi su richiesta del destinatario

L'articolo 22 contiene un elenco di informazioni da fornirsi solo su richiesta del destinatario. Tali informazioni comprendono il prezzo del servizio, laddove non predefinito, o, qualora non sia possibile indicare un prezzo esatto, il metodo per calcolarlo. Altre informazioni che il destinatario può richiedere riguardano le attività multidisciplinari e l'eventuale esercizio congiunto di altre attività, le misure adottate per evitare conflitti di interesse, nonché informazioni su eventuali codici di condotta o sui meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

8.2. Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale

L'articolo 23 mira ad accrescere la fiducia dei consumatori rispetto ai servizi acquistati in un altro Stato membro incoraggiando la sottoscrizione di un'assicurazione da parte di tutti i prestatori i cui servizi possono potenzialmente presentare un rischio per i consumatori.

¹⁵⁰ Direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

¹⁵¹ Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", GU L 158 del 23.06.1990.

¹⁵² Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, GU L 144 del 4.6.1997, pag. 19.

8.2.1. Obblighi di assicurazione o garanzia per i prestatori di servizi che presentano rischi particolari

L'articolo 23 incoraggia gli Stati membri a richiedere ai prestatori di servizi stabiliti sul loro territorio, i cui servizi presentino 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, di sottoscrivere un'assicurazione sulla responsabilità professionale o di fornire un'altra forma di garanzia finanziaria. Tale assicurazione dovrebbe essere commisurata alla natura e alla portata del rischio; una copertura transfrontaliera dovrebbe essere imposta solo se e nella misura in cui il prestatore di servizi presta effettivamente servizi al di là delle frontiere nazionali.

8.2.2. Divieto di duplicazione degli obblighi di assicurazione o garanzia

L'articolo 23, paragrafo 2, riguarda i prestatori di servizi già stabiliti in uno Stato membro che intendono stabilirsi in altro Stato membro. Lo Stato membro in cui un prestatore desidera stabilirsi dovrà tener conto degli obblighi di assicurazione o garanzia equivalenti o essenzialmente comparabili cui il prestatore è già soggetto nello Stato membro di primo stabilimento, e non potrà richiederli di sottoscrivere altra assicurazione o garanzia aggiuntiva qualora l'assicurazione o la garanzia esistente copra già il territorio dello Stato membro in cui il prestatore intende stabilirsi. Spetta alle autorità competenti valutare se un'assicurazione o una garanzia è equivalente o essenzialmente comparabile, alla luce delle ragioni per cui è richiesta e della copertura fornita, in termini di rischio coperto, capitale assicurato o massimale della garanzia, nonché delle eventuali esclusioni dalla copertura. Qualora la copertura assicurativa non sia totalmente ma solo parzialmente comparabile, potrà essere richiesta una garanzia complementare. Gli Stati membri dovrebbero riprodurre questo principio in una norma orizzontale o nella legislazione specifica in materia.

In ogni caso, gli Stati membri hanno l'obbligo di accettare un certificato di assicurazione e rilasciato da istituti di credito o assicuratori stabiliti in altro Stato membro come prova del rispetto dell'obbligo di assicurazione previsto nel loro territorio.

8.3. Comunicazioni commerciali emananti dalle professioni regolamentate

La nozione di comunicazione commerciale, così come definita all'articolo 4, paragrafo 12, della direttiva, comprende qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere i servizi o l'immagine di un prestatore di servizi. Tale nozione comprende pertanto sia la pubblicità che altre forme di comunicazione commerciale, quali biglietti da visita che indichino una qualifica professionale e la specializzazione del prestatore di servizi.¹⁵³

Gli Stati membri dovranno eliminare tutte le restrizioni non necessarie alle comunicazioni commerciali, salvaguardando al contempo l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate. L'articolo 24 si applica a tutte le restrizioni, siano esse previste dalla legislazione nazionale o dalle regole degli organismi e ordini professionali o di altre organizzazioni professionali. Ciò significa che gli Stati membri devono esaminare la loro legislazione e, se necessario, adeguarla, nonché adottare misure idonee a garantire che le

¹⁵³ L'articolo 7, paragrafo 3, e gli articoli 52 e 54 della direttiva 2005/36/CE prevedono delle norme applicabili per l'utilizzo dei titoli professionali e accademici qualora un prestatore presti i propri servizi in uno Stato membro diverso da quello in cui ha acquisito le proprie qualifiche professionali.

regole degli organismi o ordini professionali e delle organizzazioni professionali vengano, se necessario, adeguate.

In primo luogo, gli Stati membri dovranno sopprimere tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate, quali, ad esempio, i divieti relativi alla comunicazione di informazioni sul prestatore di servizi o sulla sua attività in un qualsiasi mezzo di comunicazione.

Ciò avviene, ad esempio, quando le regole professionali vietano, per una data professione regolamentata, le comunicazioni commerciali attraverso qualsiasi mass media (compresi stampa, televisione, radio, Internet, ecc.). Le regole sul contenuto e sulle condizioni della pubblicità e di altre forme di comunicazione commerciale possono essere, invece, giustificate da motivi deontologici nel caso di determinate professioni regolamentate e di determinati tipi di comunicazioni commerciali.

In secondo luogo, gli Stati membri dovranno prevedere che le comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate rispettino le regole professionali che, in conformità al diritto comunitario, mirano a garantire in particolare l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione, nonché il segreto professionale. Ad esempio, il rispetto dell'obbligo riguardante il segreto professionale dovrà di regola impedire ai prestatori di fare il nome dei propri clienti nelle comunicazioni commerciali, in assenza di un loro consenso espresso.

Se la direttiva servizi riconosce il fatto che alcune limitazioni nel contenuto delle comunicazioni commerciali sono necessarie, le regole professionali devono in ogni caso essere non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate. Ad esempio, una legge nazionale che vieti qualsiasi comunicazione commerciale comparativa da parte delle professioni regolamentate può ritenersi giustificata e proporzionata per garantire la dignità e l'etica della professione solo qualora non esistano altre misure meno restrittive per garantire la realizzazione di tale obiettivo.

8.4. Attività multidisciplinari

Le restrizioni alle attività multidisciplinari limitano la gamma di servizi disponibili e rallentano lo sviluppo di nuovi tipi di servizio. L'obiettivo dell'articolo 25 è quello di eliminare i requisiti che limitano l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse, laddove tali restrizioni siano ingiustificate; la norma si prefigge al contempo di evitare i conflitti di interesse e le incompatibilità e di garantire l'indipendenza e l'imparzialità connaturate ad attività di servizi.¹⁵⁴

L'articolo 25 si applica a qualsiasi requisito di tal tipo previsto dalla legislazione nazionale o dalle regole degli organismi o ordini professionali o dalle regole di altre organizzazioni o associazioni professionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7.

8.4.1. Eliminazione delle restrizioni alle attività multidisciplinari

L'articolo 25 impone agli Stati membri di eliminare i requisiti che obbligano i prestatori di servizi ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica, nonché i requisiti che

¹⁵⁴ Per gli avvocati, tale disposizione non pregiudica l'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 98/5/CE.

limitano l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Tuttavia, l'articolo 25 consente di mantenere, a certe condizioni, determinate restrizioni per le professioni regolamentate e per i servizi di certificazione, omologazione, controllo e collaudo tecnici.

Le restrizioni alle attività multidisciplinari miranti a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle professioni regolamentate possono essere giustificate nella misura in cui sono necessarie per garantire il rispetto delle regole deontologiche e di condotta, le quali possono variare a seconda della natura specifica di ciascuna professione. Ad esempio, uno Stato membro potrebbe ritenere giustificata e proporzionata una legge nazionale che vieta le società fra avvocati e revisori dei conti, in quanto tali professioni non sono soggette al medesimo regime per quanto concerne il segreto professionale.¹⁵⁵ Parimenti, le restrizioni alle attività multidisciplinari per i prestatori di servizi di certificazione, omologazione, controllo e collaudo tecnici possono essere mantenute nella misura in cui esse siano necessarie per garantirne l'indipendenza e l'imparzialità.

8.4.2. Prevenzione di conflitti di interesse e garanzia di indipendenza e imparzialità dei prestatori di servizi

Parallelamente all'eliminazione delle restrizioni, è importante evitare conflitti di interesse e garantire l'indipendenza e l'imparzialità necessarie per talune attività di servizi.

Di conseguenza, gli Stati membri che consentono l'esercizio di attività multidisciplinari devono far in modo che siano evitati conflitti di interesse, che siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità per talune attività di servizi, e che le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro.

8.4.3. Revisione della legislazione e contenuto della relazione di valutazione

Gli Stati membri dovranno passare in rassegna la loro legislazione al fine di individuare le restrizioni esistenti e di valutare se queste siano giustificate ai sensi dell'articolo 25. Gli Stati membri dovranno pertanto verificare che non esistano misure meno restrittive per garantire, ad esempio, l'indipendenza e l'imparzialità dei prestatori, o il rispetto delle regole di deontologia professionale e di condotta. Gli Stati membri dovranno, in particolare, valutare se i divieti esistenti rispetto alle associazioni multidisciplinari tra due professioni regolamentate non possano essere sostituiti con misure meno restrittive, ad esempio, mediante specifiche regole di organizzazione interna e di condotta che assicurino l'esercizio indipendente delle due attività. A tale proposito, il processo di valutazione reciproca consentirà uno scambio di esperienze e la diffusione delle buone prassi tra gli Stati membri.

8.5. Politica in materia di qualità dei servizi

L'articolo 26 prevede un quadro relativo alle misure volontarie per il miglioramento della qualità dei servizi, che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, hanno il compito di incoraggiare.

Esistono diversi metodi per promuovere la qualità dei servizi e la trasparenza per i destinatari. L'idoneità e l'efficacia di tali metodi dipenderanno dal settore specifico e dal tipo di servizi. L'articolo 26 fa riferimento, in particolare, alla certificazione o valutazione delle attività dei

¹⁵⁵ Cfr. sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters*, C-309/99, punto 104.

prestatori di servizi da parte di organismi indipendenti o accreditati, e allo sviluppo di carte o marchi di qualità da parte di organismi e ordini professionali, e di norme volontarie europee. Gli Stati membri hanno a disposizione vari mezzi per incoraggiare l'adozione di tali misure, quali lo svolgimento di campagne di sensibilizzazione, l'organizzazione di workshop e conferenze, il finanziamento di programmi e progetti, ecc. La Commissione cercherà in ogni modo di sostenere tali misure e diffondere le buone prassi tra gli Stati membri.

Al fine di agevolare il confronto, da parte dei consumatori, fra servizi disponibili nei diversi Stati membri e le loro rispettive caratteristiche, l'articolo 26, paragrafo 2, impone agli Stati membri di fare in modo che le informazioni sul significato e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari. Gli Stati membri possono decidere, ad esempio, di creare un sito web ove è possibile reperire le informazioni sui marchi di qualità, oppure di richiedere agli organismi o ordini professionali o ad altre associazioni professionali di fornire informazioni sui marchi di qualità utilizzati dai loro membri. Le associazioni professionali i cui membri utilizzano un marchio comune devono inoltre garantire che tale marchio venga utilizzato correttamente e che non risulti fuorviante per i destinatari di servizi.

Infine, le associazioni di consumatori e gli organismi indipendenti di valutazione e collaudo dei servizi dovrebbero essere incoraggiati a fornire più informazioni comparative sulla qualità dei servizi disponibili nei diversi Stati membri. Anche in questo caso, campagne di sensibilizzazione, workshop e conferenze o il finanziamento di programmi e progetti da parte degli Stati membri con il sostegno della Commissione possono contribuire a questo obiettivo.

8.6. Risoluzione delle controversie

8.6.1. Migliore gestione dei reclami da parte dei prestatori di servizi

Al fine di migliorare la gestione dei reclami, che è importante per accrescere la fiducia nei servizi transfrontalieri, l'articolo 27 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché i prestatori forniscano i propri dati, ed in particolare un indirizzo a cui i destinatari possano presentare un reclamo o chiedere informazioni. Gli Stati membri dovranno disporre che i prestatori rispondano ai reclami con la massima sollecitudine, che diano prova di buona volontà per trovare soluzioni soddisfacenti e che informino i destinatari della possibilità di ricorrere ad eventuali meccanismi extragiudiziari di risoluzione delle controversie. Gli Stati membri dovrebbero sancire tale obbligo a carico dei prestatori di servizi nella loro legislazione di recepimento.

8.6.2. Garanzie finanziarie in caso di decisioni giudiziarie

Ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3, qualora per ottemperare a una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri sono obbligati a riconoscere le garanzie equivalenti costituite presso un istituto di credito stabilito in un altro Stato membro. Tale disposizione mira a risolvere possibili problemi legati all'esecuzione di decisioni giudiziarie. In un altro contesto, la CGCE ha già riconosciuto che l'obbligo imposto da uno Stato membro di costituire una garanzia presso un istituto di credito avente la sede legale o una succursale sul proprio territorio costituisce una discriminazione nei confronti degli istituti di credito stabiliti in altri Stati membri, come tale vietata dall'articolo 49 CE.¹⁵⁶ La direttiva servizi

¹⁵⁶ Sentenza del 7 febbraio 2002, *Commissione/Italia*, C-279/00.

specifica che tali istituti di credito e imprese d'assicurazione devono essere autorizzati in uno Stato membro in conformità al diritto comunitario.¹⁵⁷

8.7. Codici di condotta

8.7.1. Sviluppo di regole comuni a livello comunitario

L'incremento delle attività transfrontaliere e lo sviluppo di un vero mercato interno dei servizi richiedono una maggiore convergenza delle regole professionali a livello europeo. È pertanto importante che le organizzazioni professionali raggiungano fra di loro un accordo a livello europeo su un insieme comune di regole, specifiche per ogni professione o per ogni settore, che garantiscano lo stesso livello di tutela dei destinatari e un'alta qualità dei servizi in tutta l'UE.

I codici di condotta europei possono, da un lato, agevolare la libera circolazione dei prestatori di servizi e, dall'altro, creare una maggiore fiducia da parte dei destinatari nei servizi offerti da prestatori di altro Stato membro. I codici di condotta hanno lo scopo di fissare regole minime di condotta a livello comunitario, a seconda della specificità di ciascuna professione o di ciascun settore di servizi. Ciò non impedisce agli Stati membri o alle associazioni professionali nazionali di prevedere regole più dettagliate, che garantiscano una maggiore tutela nella legislazione nazionale o nei codici di condotta nazionali.

8.7.2. Contenuto dei codici di condotta

In relazione alle professioni regolamentate, i codici di condotta dovrebbero stabilire un insieme minimo di regole di deontologia professionale e di condotta miranti a garantire, in particolare, l'indipendenza, l'imparzialità e il rispetto del segreto professionale, nonché di regole sulle comunicazioni commerciali e, se del caso, sugli obblighi di assicurazione. Tali codici dovrebbero contenere i principi che stanno alla base dell'esercizio delle professioni regolamentate in Europa, quali indipendenza professionale, riservatezza, onestà, integrità e dignità.

Le regole previste nei codici di condotta dovrebbero normalmente applicarsi sia alla prestazione di servizi transfrontalieri che alla prestazione di servizi all'interno dello Stato membro ove è stabilito il prestatore di servizi, in modo da stabilire un insieme comune di regole a livello europeo, senza distinguere tra prestazione di servizi nazionale e transfrontaliera.

Al fine di garantire la qualità dei codici di condotta, la loro accettazione da parte dei prestatori e dei destinatari di servizi e il rispetto sia delle norme in materia di concorrenza che dei principi del mercato interno, le associazioni professionali devono attenersi ai principi di inclusività, trasparenza, efficienza e responsabilità. Inoltre, una delle sfide rappresentate da

¹⁵⁷ Prima direttiva (73/239/CEE) del Consiglio, del 24 luglio 1973, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, GU L 228 del 16.8.1973, pag. 3; direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione sulla vita, GU L 345 del 19.12.2002, pag. 1; direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione), GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1.

tali codici sarà la loro attuazione concreta, in modo da garantire l'effettiva applicazione pratica di queste regole.

9. COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

9.1. Logica della cooperazione amministrativa

La cooperazione amministrativa tra gli Stati membri è fondamentale per consentire il funzionamento corretto del mercato interno dei servizi. Come evidenziato nella relazione della Commissione “Lo stato del mercato interno dei servizi”,¹⁵⁸ la mancanza di fiducia nel quadro giuridico e nei controlli svolti in altri Stati membri ha determinato una moltiplicazione di norme e una duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere. Ciò costituisce uno dei motivi principali per cui il mercato interno dei servizi non ha finora funzionato adeguatamente. Le regole sulla cooperazione amministrativa contenute nella direttiva servizi si prefiggono di risolvere queste difficoltà e creano la base per una cooperazione efficace tra le autorità degli Stati membri. La cooperazione tra le autorità competenti dovrebbe garantire un controllo effettivo dei prestatori di servizi basato su informazioni complete e accurate, rendendo così più difficile per gli operatori disonesti evitare i controlli o eludere l'applicazione delle norme nazionali. La cooperazione amministrativa dovrebbe contribuire al contempo anche ad evitare la moltiplicazione dei controlli effettuati sui prestatori di servizi.

L'attuazione degli obblighi relativi alla cooperazione amministrativa richiederà apposite misure di natura giuridica e amministrativa. Gli Stati membri dovranno disporre che le autorità competenti per la cooperazione amministrativa con le autorità competenti di altri Stati membri siano giuridicamente vincolate dagli obblighi di mutua assistenza e li rispettino in pratica. Gli Stati membri dovranno altresì prevedere l'obbligo, per i prestatori stabiliti sul loro territorio, di comunicare alle autorità competenti tutte le informazioni necessarie al controllo delle loro attività che vengano loro richieste, in conformità alla legislazione nazionale. In alcuni Stati membri, tali obblighi dovranno essere previsti con legge.

9.2. Caratteristiche principali

9.2.1. Mutua assistenza

Gli articoli da 28 a 36 prevedono un obbligo giuridicamente vincolante per gli Stati membri a prestarsi assistenza reciproca, in particolare per rispondere alle richieste di informazioni e per effettuare, se necessario, verifiche fattuali, ispezioni e indagini. Ciò significa che gli Stati membri non potranno rifiutarsi di collaborare tra loro. Ad esempio, essi non possono omettere di effettuare verifiche o di fornire informazioni relative a un prestatore di servizi solo perché i rischi o i problemi non si sono verificati sul loro territorio, bensì sul territorio di un altro Stato membro.

L'obbligo di prestare mutua assistenza è globale e comprende l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie possibili per una cooperazione efficace, ricorrendo a tutti i mezzi possibili

¹⁵⁸ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Lo stato del mercato interno dei servizi - Relazione presentata nell'ambito della prima fase della strategia per il mercato interno dei servizi, COM (2002) 441 def.

per reperire le informazioni, qualora queste non siano già disponibili e indicando le eventuali difficoltà incontrate.

Al fine di garantire un'assistenza tempestiva al più presto e nel modo più efficace, la cooperazione amministrativa dovrebbe normalmente avvenire direttamente tra le autorità competenti dei vari Stati membri. La cooperazione amministrativa con le autorità competenti di un altro Stato membro dovrebbe, infatti, divenire una prassi amministrativa standard. I "punti di contatto", che gli Stati membri dovranno designare ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, dovrebbero intervenire solamente in circostanze eccezionali, qualora si verificano dei problemi (cf. considerando 107). Nello Stato membro interessato, essi dovrebbero pertanto essere responsabili solo per il coordinamento o il controllo.

9.2.2. Supporto tecnico da parte del sistema d'informazione del mercato interno (IMI)

Perché essa funzioni correttamente, la cooperazione amministrativa necessita del supporto di mezzi tecnici che consentano una comunicazione rapida e diretta tra le autorità competenti di Stati membri diversi. Per tale motivo, la Commissione ha assunto l'impegno di istituire, in collaborazione con gli Stati membri, un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri (articolo 34, paragrafo 1, e considerando 112).

L'IMI è uno strumento orizzontale a supporto degli obblighi di cooperazione amministrativa previsti nella legislazione sul mercato interno.¹⁵⁹ L'IMI, che è attualmente in fase di sviluppo, consentirà lo scambio elettronico di informazioni tra autorità competenti. Esso permetterà alle autorità competenti di reperire facilmente l'interlocutore esatto in un altro Stato membro, nonché di comunicare tra loro in modo rapido ed efficace. Per superare eventuali barriere linguistiche, l'IMI fornirà anche strumenti di supporto linguistico. L'IMI comprenderà, inoltre, anche altri meccanismi aggiuntivi che contribuiranno al funzionamento corretto della cooperazione amministrativa, quali lo scambio di file, documenti, certificati, ecc. Esso consentirà altresì tramite apposite funzioni, di coinvolgere in una richiesta anche altre autorità competenti. Inoltre, presenterà caratteristiche tali da garantire risposte tempestive, quali notifiche automatiche via e-mail per le scadenze previste per le risposte, nonché meccanismi di risoluzione dei problemi in caso di dissensi tra le autorità competenti (ad esempio, per il caso in cui un'autorità competente non fornisce le informazioni necessarie).

L'istituzione dell'IMI richiederà sforzi notevoli da parte della Commissione e degli Stati membri nel corso del periodo di recepimento. L'ampia gamma di attività economiche disciplinate dalla direttiva servizi comporta, infatti, il coinvolgimento di un gran numero di autorità competenti, a livello nazionale, regionale e, in alcuni Stati membri, anche locale, che dovranno essere integrate nel sistema e farne uso. La Commissione e gli Stati membri dovranno collaborare fattivamente per lo sviluppo dell'applicazione dei servizi IMI, ed in particolare dei set di domande specifici e delle funzioni tecniche. Gli Stati membri dovrebbero inoltre fornire, con l'assistenza della Commissione, dei corsi di formazione agli utenti finali del sistema, nonché garantire un'adeguata conoscenza del suo funzionamento pratico.

¹⁵⁹ L'IMI comprenderà anche un'applicazione specifica relativa agli obblighi di cooperazione amministrativa previsti dalla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

9.3. Scambio di informazioni

9.3.1. Obbligo di fornire informazioni su richiesta

Nella maggior parte dei casi, le richieste di assistenza reciproca consisteranno in richieste di informazioni. Tali richieste possono rientrare nell'ambito della libertà di stabilimento, ad esempio, qualora uno Stato membro necessiti di sapere se un prestatore di servizi che desidera stabilirsi sul suo territorio è già legalmente stabilito in un altro Stato membro o se i documenti attestanti, ad esempio, l'esistenza di un'assicurazione sono autentici. Molte richieste potranno tuttavia rientrare anche nell'ambito della prestazione di servizi transfrontalieri, ad esempio, qualora lo Stato membro in cui vengono prestati i servizi necessiti di sapere se un prestatore è autorizzato a prestare certi servizi o se, a quanto risulta allo Stato membro di stabilimento, questi non eserciti attività in modo illegale.

Scambio di informazioni sui prestatori e sui loro servizi

Lo scambio di informazioni con le autorità competenti di un altro Stato membro dovrebbe essere celere e non burocratico.

Le richieste di informazioni dovranno specificare chiaramente il tipo di informazioni richieste e dovranno essere debitamente motivate, con l'indicazione delle ragioni per cui le informazioni sono necessarie per garantire un controllo appropriato (articolo 28, paragrafo 3). Una volta che un'autorità competente abbia ricevuto una richiesta di informazioni, tale autorità dovrà fornire le informazioni richieste al più presto e per via elettronica (articolo 28, paragrafo 6). Poiché l'autorità competente cui è stata presentata una richiesta è responsabile del controllo del prestatore, tale autorità disporrà normalmente delle informazioni richieste e sarà quindi in grado, di regola, di trasmettere tali informazioni tempestivamente all'autorità richiedente. Nei casi in cui l'autorità competente non disponga essa stessa delle informazioni richieste, ad esempio perché il prestatore non è soggetto a obblighi di registrazione o iscrizione o perché le informazioni non sono mai state raccolte prima, l'autorità competente dovrà utilizzare tutti i mezzi possibili previsti dalla propria legislazione nazionale per ottenere al più presto le informazioni richieste, ad esempio, richiedendo le informazioni ad altre autorità competenti, contattando il prestatore di servizi o, se del caso, effettuando verifiche e ispezioni. Una volta ottenute le informazioni, queste possono essere utilizzate solo in relazione alla questione per cui sono state richieste (articolo 28, paragrafo 3).

Nel caso le informazioni richieste non sono disponibili e non possono essere raccolte, o in cui la raccolta delle informazioni richiede del tempo, le autorità competenti dovrebbero contattare e informare l'autorità richiedente dell'altro Stato membro il più presto possibile al fine di trovare una soluzione (articolo 28, paragrafo 5). Ad esempio, se il ritardo è dovuto al fatto che le informazioni devono essere prima raccolte da un prestatore di servizi, le autorità competenti che hanno ricevuto la richiesta dovrebbero informare l'autorità richiedente del ritardo al più presto, specificando il termine in cui le informazioni richieste verranno fornite. Allo stesso modo, se l'autorità richiedente ha ricevuto solo informazioni parziali o insufficienti, dovrebbe informarne al più presto possibile l'autorità competente, spiegando perché le informazioni ricevute non sono sufficienti e che tipo di informazioni supplementari sono necessarie. Tale consultazione tra autorità competenti dovrebbe di norma permettere di trovare una soluzione fra le autorità stesse. Tuttavia, nei casi in cui le difficoltà non possano essere risolte a livello di autorità competenti, per trovare una soluzione, dovrebbero essere coinvolti i punti di contatto degli Stati membri interessati. Se necessario, la Commissione va

informata ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 8, affinché possa adottare le misure necessarie ad assicurare l'assolvimento degli obblighi di mutua assistenza, anche mediante procedure di infrazione.

Scambio di informazioni sull'onorabilità dei prestatori

In considerazione della natura sensibile di tali informazioni sull'onorabilità, l'articolo 33 prevede regole specifiche per lo scambio di informazioni relative a sanzioni penali e azioni disciplinari e amministrative attinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale, nonché alle decisioni relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta. In particolare, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, lo scambio di tali dati sull'onorabilità deve essere conforme alle regole in materia di protezione dei dati personali e dei diritti garantiti nello Stato membro in questione alle persone che subiscono condanne o sanzioni. Inoltre, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, le informazioni relative a sanzioni penali e azioni disciplinari e amministrative attinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale possono essere comunicate solo se è stata adottata una decisione definitiva, ovvero se non esiste o non rimane alcuna possibilità di ricorso. Inoltre, come già accennato, tali informazioni possono, in ogni caso, essere utilizzate solo in relazione alla questione per cui sono state richieste (articolo 28, paragrafo 3).

9.3.2. *Obbligo di effettuare verifiche su richiesta*

In alcuni casi, le richieste di informazioni richiederanno l'effettuazione di verifiche, ispezioni o indagini. Tali verifiche fattuali possono essere necessarie in caso di prestazione di servizi transfrontalieri, ad esempio, qualora lo Stato membro in cui il prestatore di servizi svolge la sua attività senza esservi stabilito abbia dei dubbi circa il rispetto, da parte del prestatore, della normativa dello Stato membro di stabilimento.

Le richieste che richiedono l'effettuazione di verifiche fattuali devono essere limitate ai casi in cui ciò sia necessario a fini di controllo, devono essere chiare e precise e devono specificare le ragioni della richiesta (articolo 28, paragrafo 3). Spetta all'autorità competente dello Stato membro che ha ricevuto la richiesta decidere degli strumenti più idonei ad effettuare le verifiche e le ispezioni, nonché delle modalità necessarie a raccogliere le informazioni richieste (articolo 29, paragrafo 2, e articolo 31, paragrafo 3), ad esempio, effettuando un'ispezione presso la sede del prestatore, chiedendo le informazioni al prestatore o provvedendo in qualsiasi altro modo.

Qualora un'autorità competente abbia delle difficoltà a soddisfare una richiesta proveniente da altro Stato membro, ad esempio, perché non è stato possibile individuare il prestatore di servizi o non è stato possibile reperire le informazioni necessarie, tale autorità deve avvertire sollecitamente l'autorità competente dello Stato membro richiedente per cercare di trovare una soluzione soddisfacente per entrambe (articolo 28, paragrafo 5). Se necessario, la Commissione deve essere informata in conformità all'articolo 28, paragrafo 8, affinché possa adottare misure appropriate.

9.4. **Mutua assistenza in caso di prestazione di servizi transfrontalieri**

9.4.1. *Suddivisione dei compiti di controllo tra gli Stati membri*

Gli articoli 30 e 31 prevedono una suddivisione dei compiti tra i diversi Stati membri interessati. Tali articoli sono speculari rispetto agli articoli 16 e 17, che stabiliscono quali

requisiti di quale Stato membro si applichino. Ai sensi dell'articolo 16, in determinati casi lo Stato membro in cui è prestato il servizio non può applicare i propri requisiti ai prestatori di altro Stato membro. In altri casi, viceversa, tale Stato membro può, applicare i propri requisiti ai prestatori di un altro Stato membro (a condizione che ciò sia conforme al diritto comunitario). Gli articoli 30 e 31 rispecchiano tale situazione e ripartiscono di conseguenza i compiti di controllo tra lo Stato membro di stabilimento e lo Stato membro in cui viene prestato il servizio. Ai sensi di tali articoli, ogni Stato membro è, in linea di principio, responsabile del controllo e dell'esecuzione dei propri requisiti. L'altro Stato membro deve prestare la propria collaborazione affinché il controllo sia efficace.

Pertanto, per quanto riguarda le norme dello Stato membro in cui è prestato il servizio che, conformemente agli articoli 16 e 17 e al diritto comunitario, possono applicarsi ai prestatori di servizi di un altro Stato membro, l'articolo 31, paragrafo 1, dispone che lo Stato membro in cui è prestato il servizio sia responsabile del controllo sull'attività del prestatore e possa adottare eventuali misure, ad esempio, per verificare e far rispettare la conformità alle norme necessarie alla tutela dell'ambiente.

D'altra parte, nei casi in cui, ai sensi degli articoli 16 e 17, lo Stato membro in cui è prestato il servizio non può applicare i propri requisiti ai prestatori di servizi di altro Stato membro, è lo Stato membro di stabilimento del prestatore che deve garantire il rispetto dei propri requisiti nazionali (articolo 30, paragrafo 1) e deve garantire, ad esempio, che il prestatore di servizi disponga delle autorizzazioni necessarie. Come accennato più sopra, lo Stato membro di stabilimento non può omettere di adottare misure di controllo soltanto perchè il servizio è prestato (e il possibile pregiudizio arrecato) in un altro Stato membro. Lo Stato membro in cui è prestato il servizio, a sua volta, ha l'obbligo di fornire l'assistenza necessaria, ma può anche effettuare di propria iniziativa controlli fattuali, se esistono le condizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 4.

9.4.2. Mutua assistenza in caso di deroghe caso per caso

In deroga alla clausola sulla libera prestazione di servizi e solo per casi specifici, l'articolo 18¹⁶⁰ permette agli Stati membri di adottare, in conformità alla loro legislazione in materia di sicurezza dei servizi, misure relative a singoli prestatori di servizi che prestano servizi transfrontalieri sul loro territorio. Per quanto riguarda tali deroghe "caso per caso", l'articolo 35 prevede un'apposita procedura di cooperazione amministrativa volta a garantire che la deroga sia utilizzata solo laddove siano soddisfatti i criteri sostanziali di cui all'articolo 18. In particolare, l'articolo 35 prevede che lo Stato membro in cui è prestato il servizio possa adottare misure solo dopo aver contattato lo Stato membro di stabilimento del prestatore e solo laddove le misure adottate dalle autorità di tale Stato non siano sufficienti. Qualora i requisiti di cui all'articolo 18 siano soddisfatti e la procedura di cui all'articolo 35 sia stata rispettata, uno Stato membro potrebbe avvalersi della deroga in parola, ad esempio nel caso in cui un operatore di un altro Stato membro che presta servizi di pulizia e manutenzione per impianti di riscaldamento sul proprio territorio non svolga la propria attività in modo da creare rischi per la sicurezza.

Come anticipato, la prima fase della procedura, nel caso in cui uno Stato membro intenda assumere una misura conformemente all'articolo 18, consiste in una richiesta allo Stato

¹⁶⁰ Cfr. sezione 7.1.5 del presente manuale.

membro di stabilimento del prestatore di adottare misure e di fornire informazioni al riguardo. Lo Stato membro di stabilimento dovrà quindi verificare quali misura possano essere assunte, ai sensi della propria legislazione, e informare al più presto lo Stato membro richiedente delle misure adottate, o da adottare o dei motivi per cui non intende adottare alcuna misura. Qualora, esaurita questa prima fase di consultazione dello Stato membro di stabilimento, lo Stato membro in cui è prestato il servizio intenda ancora assumere misure conformemente all'articolo 18, tale Stato dovrà, nella seconda fase della procedura, notificare alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento la sua intenzione precisando le ragioni per le quali le misure prese dallo Stato membro di stabilimento sono insufficienti, nonché le ragioni per cui le misure che prevede di assumere rispettano le condizioni di cui all'articolo 18. Lo Stato membro in cui è prestato il servizio può assumere le misure notificate una volta decorsi 15 giorni dalla notifica, salvo che la Commissione abbia adottato una decisione contraria.

In casi di urgenza, ovvero qualora sussista un rischio reale di un pregiudizio grave e immediato alla sicurezza delle persone o dei beni, lo Stato membro in cui è prestato il servizio può assumere misure in conformità alla propria legislazione in materia di sicurezza dei servizi anche qualora la procedura specifica di cui all'articolo 35, paragrafi da 2 a 4, non sia stata completata (articolo 35, paragrafo 5). Tuttavia, l'adozione di tali misure è pur sempre soggetta al rispetto dei criteri di cui all'articolo 18, vale a dire : 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; le misure proteggono maggiormente il destinatario; lo Stato membro di stabilimento non ha adottato misure sufficienti; le misure sono proporzionate. Tali misure devono essere notificate con la massima sollecitudine alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento, specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

9.5. Meccanismo di allerta

Al fine di garantire un controllo efficace e, in particolare, una tutela adeguata dei destinatari di servizi, è importante che gli Stati membri vengano informati tempestivamente delle attività di servizi che possono provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente. Per tale motivo, l'articolo 32 prevede un meccanismo mirante a garantire che gli Stati membri informino al più presto tutti gli altri Stati membri interessati e la Commissione qualora vengano a conoscenza di comportamenti di un prestatore di servizi o di circostanze specifiche riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente. Tali informazioni consentiranno alle autorità competenti di un altro Stato membro di reagire prontamente, di sottoporre a controlli il prestatore di servizi in questione e, se del caso, di adottare le misure preventive necessarie conformemente alle norme della direttiva servizi, ovvero in particolare agli articoli da 16 a 18 e agli articoli 30 e 31.

10. REVISIONE DELLA LEGISLAZIONE E PROCESSO DI VALUTAZIONE RECIPROCA

10.1. Obiettivi e strategia

Sulla scorta della direttiva servizi, gli Stati membri dovranno passare in rassegna la propria legislazione in una serie di settori. L'articolo 39 impone agli Stati membri di presentare alla Commissione una relazione sui risultati di tale opera di revisione e prevede un processo di

“valutazione reciproca” che garantirà trasparenza e valutazione reciproca. Tale processo rappresenta, per gli Stati membri, un’opportunità importante per modernizzare la propria normativa e le strutture amministrative.

L’opera di revisione e valutazione della legislazione nazionale prevista dalla direttiva riguarda due contesti diversi, con obiettivi distinti. Da un lato, gli Stati membri hanno l’obbligo di passare in rassegna i regimi di autorizzazione e alcuni requisiti relativi allo stabilimento (articoli 9, 15 e 25). In tale contesto, gli Stati membri devono valutare la loro legislazione alla luce della direttiva, modificando o eliminando i regimi di autorizzazione e gli altri requisiti in questione che sono ingiustificati o sproporzionati. Dall’altro lato, ai sensi dell’articolo 39, paragrafo 5, gli Stati membri devono esaminare i requisiti che si applicano ai prestatori stabiliti in altro Stato membro che prestano servizi sul loro territorio. La finalità è di valutare se l’applicazione di tali requisiti è compatibile o meno con le condizioni di cui all’articolo 16. Esiste quindi una differenza tra la relazione sui regimi di autorizzazione e su altri requisiti relativi allo stabilimento (articolo 39, paragrafo 1) quella connessa all’articolo 16 (articolo 39, paragrafo 5).

La relazione di cui all’articolo 39, paragrafo 1, è, in linea di principio, una procedura *una tantum* (sebbene completata dalla procedura di notificazione prevista dall’articolo 15, paragrafo 7, per nuove disposizioni legislative che contemplino requisiti di cui all’articolo 15, paragrafo 2), seguita da un processo di valutazione reciproca che vede coinvolti la Commissione, (gli) altri Stati membri, le parti interessate e il comitato di cui all’articolo 40, paragrafo 1, della direttiva. Al termine di tale processo e, in ogni caso, entro un anno dal termine ultimo di recepimento della direttiva, la Commissione “[*presenterà*] al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di sintesi accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative supplementari”.¹⁶¹

La relazione di cui all’articolo 39, paragrafo 5, invece, costituisce, un processo continuo, che prevede l’obbligo, per gli Stati membri, di presentare una relazione su eventuali modifiche dei requisiti, e su eventuali nuovi requisiti, che essi applicano ai servizi transfrontalieri. Ciò mira a garantire trasparenza e certezza giuridica per i prestatori di servizi, ed in particolare per le PMI, che intendono prestare servizi transfrontalieri. La prima relazione di cui all’articolo 39, paragrafo 5, e ogni successivo aggiornamento saranno comunicati agli altri Stati membri, mentre la Commissione fornirà, su base annuale, “*analisi e orientamenti in materia di applicazione di tali disposizioni nel contesto della presente direttiva*”.¹⁶²

L’opera di revisione del proprio quadro normativo costituirà una sfida notevole per gli Stati membri, a causa della varietà dei settori di servizi disciplinati dalla direttiva servizi, e del fatto che i requisiti da sottoporre a valutazione possono trovarsi non solo nella legislazione settoriale ma anche nella legislazione di tipo orizzontale (ad esempio, atti che disciplinano il commercio in generale o norme sulle comunicazioni commerciali).

È evidente che tale processo richiederà una stretta collaborazione tra le diverse amministrazioni nazionali, sia nella fase di individuazione dei requisiti pertinenti che nella fase di valutazione del loro contenuto. La vastità del processo e il numero di ministeri e autorità probabilmente coinvolti richiederà un forte coordinamento al livello appropriato.

¹⁶¹ Cfr. articolo 39, paragrafo 4.

¹⁶² Cfr. articolo 39, paragrafo 5.

Gli Stati membri sono liberi di decidere come organizzarsi a livello interno. Tuttavia, al fine di garantire l'individuazione e la valutazione coerente di tutti i requisiti pertinenti, appare opportuno che gli Stati membri assegnino ad un organismo determinato il compito di coordinare e guidare il processo. Inoltre, per garantire coerenza nel campo di applicazione dell'opera di revisione e nella valutazione delle disposizioni individuate, potrebbe essere opportuno adottare linee guida interne e formulari standardizzati per l'individuazione e la valutazione dei diversi tipi di regimi di autorizzazione e dei requisiti. Inoltre, anche al fine di agevolare la presentazione delle relazioni sulla valutazione della legislazione, i servizi della Commissione proporranno agli Stati membri una metodologia e una struttura per le relazioni nazionali, e predisporranno degli strumenti per la presentazione di relazioni on-line.¹⁶³

10.2. Procedura di cui all'articolo 39, paragrafi da 1 a 4

10.2.1. Revisione e valutazione della legislazione

Il primo passo che gli Stati membri devono compiere è quello di esaminare la loro legislazione per individuare i requisiti in questione (tutti i regimi di autorizzazione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, tutti i requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, nonché tutte le restrizioni alle attività multidisciplinari di cui all'articolo 25, paragrafo 1) e valutare se questi siano conformi o meno ai criteri posti dalla direttiva.

Come si evince dal considerando 9, la direttiva non si applica ai requisiti che non disciplinano o non influenzano specificatamente le attività di servizi, ma devono essere rispettati dai prestatori di servizi nello svolgimento della loro attività, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato. Gli Stati membri devono tuttavia evitare di escludere dalla valutazione i requisiti che, pur previsti dal diritto generale, hanno un impatto particolare sulle attività di servizi.¹⁶⁴ D'altra parte, le normative che non riguardano affatto l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio come, ad esempio, la legislazione in materia di etichettatura o sicurezza dei prodotti, non devono necessariamente essere oggetto di valutazione. Anche in questo caso, tuttavia, gli Stati membri dovranno accertarsi che tale legislazione non contenga disposizioni che riguardano le attività di servizi (ad esempio, norme sulle attrezzature utilizzate dai prestatori di servizi).

Il significato del termine "requisito", definito all'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva servizi,¹⁶⁵ è di particolare importanza in questo contesto: esso include i requisiti posti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Anche le regole degli organismi o ordini professionali o le regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della loro autonomia giuridica costituiscono un requisito¹⁶⁶ e dovranno essere sottoposte a valutazione qualora disciplinino o influenzino un'attività di servizi, come nel caso di tariffe minime o massime per i servizi di una professione regolamentata che siano stabilite e applicate collettivamente dall'organismo o ordine professionale che disciplina tale professione.

¹⁶³ Cfr. sezioni 10.2.2 e 10.3 del presente manuale.

¹⁶⁴ Per ulteriori chiarimenti relativamente al campo di applicazione della direttiva, compresi i requisiti contemplati, cfr. sezione 2 del presente manuale.

¹⁶⁵ Cfr. sezione 2.3.1 del presente manuale.

¹⁶⁶ Cfr. sentenza del 12 dicembre 1974, *Walrave*, causa 36/74, punti 17, 23 e 24; sentenza del 14 luglio 1976, *Donà*, causa 13/76, punti 17 e 18; sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, causa C-415/93, punti 83 e 84; sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters*, C-309/99, punto 120.

I requisiti da valutare possono trovarsi sia nella legislazione nazionale, sia nella legislazione regionale, sia, in alcuni casi, anche nella legislazione locale.

Una volta che gli Stati membri abbiano individuato i requisiti in questione, dovranno valutare caso per caso se questi siano conformi o meno ai criteri posti dalla direttiva¹⁶⁷ e, se necessario, dovranno eliminarli o sostituirli con misure meno restrittive.

10.2.2. Relazioni da presentare

Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri devono presentare alla Commissione una relazione sulla valutazione della legislazione nazionale. Ogni Stato membro dovrà indicare i requisiti che intende mantenere, specificandone le ragioni sulla base dei criteri di cui, rispettivamente, all'articolo 9, paragrafo 1,¹⁶⁸ all'articolo 15, paragrafo 3, e all'articolo 25, paragrafo 1. Nel caso dell'articolo 15, dovranno essere indicati anche i requisiti che sono stati soppressi o modificati.

La Commissione cercherà di fornire pratica assistenza agli Stati membri rispetto al loro obbligo di relazione, nonché per agevolare la successiva trasmissione e utilizzazione delle relazioni. All'uopo, si prevede di creare una modalità strutturata per la trasmissione delle informazioni e uno strumento on-line per la presentazione delle relazioni. Ciò dovrebbe contribuire a garantire che le relazioni siano di livello equivalente e che le informazioni fornite dagli Stati membri siano facili da consultare (ovvero strutturate chiaramente e facilmente comprensibili) e da comparare. Un sistema di presentazione delle relazioni on-line dovrebbe altresì contribuire ad affrontare i problemi di traduzione, nonché a garantire la trasparenza generale della procedura di presentazione delle relazioni.

10.2.3. Processo di valutazione reciproca

La Commissione trasmetterà le relazioni agli altri Stati membri, che avranno sei mesi di tempo per comunicare le loro osservazioni in merito, e consulterà le parti interessate e il comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 1, della direttiva. In base alle relazioni, e alla luce delle osservazioni presentate, la Commissione redigerà una relazione di sintesi e la presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio.

10.2.4. Revisione e valutazione dei requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e dei servizi di interesse economico generale

I servizi di interesse economico generale rientrano nel campo di applicazione della direttiva servizi nella misura in cui non sono oggetto di una esplicita esclusione. Di conseguenza, gli Stati membri dovranno valutare i requisiti applicabili ai servizi di interesse economico generale e esaminarne la conformità rispetto ai criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

¹⁶⁷ Cfr. sezione 6.1 del presente manuale sulle autorizzazioni, sezione 6.3 sui requisiti da valutare e sezione 8.4 sulle restrizioni alle attività multidisciplinari.

¹⁶⁸ Gli Stati membri non sono tenuti a presentare una relazione su ciascuna delle condizioni da cui dipende il rilascio di un'autorizzazione. Tuttavia, gli Stati membri devono provvedere affinché tali condizioni soddisfino i criteri di cui agli articoli 10-13 e dovrebbero utilizzare la revisione dei regimi di autorizzazione per garantire che le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni siano conformi alla direttiva.

Tuttavia, l'articolo 15, paragrafo 4, specifica che l'applicazione dell'articolo 15, paragrafi da 1 a 3, non deve ostare all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione affidata ai servizi di interesse economico generale. Ciò è confermato anche dal considerando 72, che precisa che *“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”*. In termini pratici, ciò significa che gli Stati membri hanno l'obbligo di valutare i requisiti che rientrano nel settore dei servizi di interesse economico generale, ma possono mantenere quelli che risultino proporzionati e necessari per la realizzazione della missione specifica assegnata al prestatore di servizi. Tale valutazione deve essere effettuata in conformità alla giurisprudenza della CGCE in materia di servizi di interesse economico generale.¹⁶⁹

10.2.5. Notificazioni dei nuovi requisiti quali quelli indicati all'articolo 15, paragrafo 2

L'articolo 15, paragrafo 6, vieta agli Stati membri di introdurre, a decorrere dall'entrata in vigore della direttiva (28 dicembre 2006), nuovi requisiti quali quelli indicati all'articolo 15, paragrafo 2, a meno che tali requisiti siano non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati.¹⁷⁰ Per aumentare la trasparenza normativa e la certezza giuridica per i prestatori di servizi, tali requisiti devono essere comunicati alla Commissione. In caso di dubbi sulla loro conformità, è opportuno che gli Stati membri notificano tali requisiti prima della loro adozione formale. In ogni caso, la notificazione non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione. Inoltre, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 7, la notificazione effettuata in conformità alla direttiva 98/34/CE¹⁷¹ esime lo Stato membro da un'ulteriore notificazione ai sensi della direttiva servizi.

Una volta notificato un nuovo requisito, la Commissione informerà gli altri Stati membri ed esaminerà la compatibilità del nuovo requisito entro tre mesi dalla notificazione. La Commissione adotterà, all'occorrenza, una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarlo o di sopprimerlo.

¹⁶⁹ La CGCE ha chiarito nella propria giurisprudenza relativa all'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE che la giustificazione di una misura assunta da uno Stato membro in relazione ad una specifica missione di un operatore di un servizio di interesse economico generale *“è subordinata non solo al fatto che i pubblici poteri abbiano affidato all'impresa di cui trattasi la gestione di un servizio economico d'interesse generale”* (sentenza del 10 dicembre 1991, *Porto di Genova*, causa C-179/90, punto 26). Deve essere inoltre dimostrato che l'applicazione del requisito specifico è necessaria per garantire l'adempimento della specifica missione attribuita all'operatore (ad esempio, il rispetto del principio di universalità). Cfr. sentenza del 19 maggio 1993, *Corbeau*, causa C-320/91, punti 14 e 16.

¹⁷⁰ Sebbene gli Stati membri non siano tenuti a garantire l'attuazione prima della scadenza del termine di attuazione, la CGCE ha decretato che, in pendenza di tale termine, essi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva (cfr. sentenza del 18 dicembre 1997, *Inter-environnement Wallonie*, causa C-129/96, punto 45). Ciò si basa sull'articolo 10 del trattato CE che impone agli Stati membri di facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del trattato CE.

¹⁷¹ Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37. A seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva 98/48/CE del 20 luglio 1998 (*“direttiva sulla trasparenza”*; GU L 217 del 5.8.1998, pag. 18), la direttiva 98/34/CE si applica, nel settore dei servizi, alle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ovvero ai servizi prestati a distanza per via elettronica.

10.3. Procedura di cui all'articolo 39, paragrafo 5

La strategia generale rispetto alla valutazione dei requisiti in parola e alla presentazione della relazione prevista dall'articolo 39, paragrafo 5, è per molti aspetti simile al processo di cui all'articolo 39, paragrafo 1. E' pertanto consigliabile che gli Stati membri utilizzino, in linea di massima, la stessa metodologia. Ciò significa che, per individuare i requisiti da sottoporre a valutazione gli Stati membri potranno basarsi sul lavoro fatto per la procedura di valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 1, e viceversa.

Gli Stati membri dovranno valutare se i requisiti che hanno individuato come potenzialmente applicabili ai prestatori di servizi di altro Stato membro soddisfano i criteri di cui all'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma, e all'articolo 16, paragrafo 3, prima frase, vale a dire che siano non discriminatori, giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente e non vadano al di là di quanto è necessario.¹⁷²

Qualora un requisito non soddisfi i criteri di cui all'articolo 16, gli Stati membri dovranno provvedere affinché non sia applicato ai prestatori di servizi di un altro Stato membro.¹⁷³

Sulla base di tale valutazione dei requisiti, gli Stati membri dovranno, entro il 28 dicembre 2009, presentare alla Commissione una relazione, in cui siano indicati i requisiti la cui applicazione potrebbe rientrare nell'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma, e nell'articolo 16, paragrafo 3, prima frase, e siano specificati i motivi per cui l'applicazione di detti requisiti ai prestatori di servizi stabiliti in altro Stato membro potrebbe essere appropriata e compatibile con l'articolo 16. Ad esempio, uno Stato membro che intenda applicare una norma nazionale che, per ragioni di tutela ambientale, limita i livelli di rumore per certe attività, dovrà indicare la norma in questione e i motivi che ne giustificano la potenziale applicazione. Dopo la presentazione della prima relazione, gli Stati membri dovranno comunque notificare le eventuali modifiche dei requisiti in questione, eventuali nuovi requisiti, o modifiche nella loro applicazione, specificando anche in questo caso i motivi per cui la loro applicazione è giustificata ai sensi dell'articolo 16.

Come per la relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, al fine di agevolare l'adempimento dell'obbligo di relazione e di strutturare le informazioni, i servizi della Commissione svilupperanno e proporranno agli Stati membri una metodologia e una struttura per la presentazione delle relazioni on-line.

La Commissione trasmetterà le relazioni degli Stati membri, nonché eventuali notifiche successive relative a modifiche dei requisiti o a nuovi requisiti, agli altri Stati membri e fornirà, su base annuale, analisi e orientamenti in materia di applicazione di tali disposizioni nel contesto della direttiva servizi, al fine di aumentare la trasparenza e la certezza giuridica per i prestatori di servizi.

¹⁷² Per maggiori dettagli sui criteri, cfr. sezione 7.1.3 del presente manuale.

¹⁷³ Cfr. sezione 7.1.2 del presente manuale.