

GIUNTA REGIONALE DEL PIEMONTE

Osservatorio legislativo interregionale
Roma 13-14 dicembre 2007

**La direttiva 2006/123/CE e la libera prestazione dei
servizi nel mercato interno**

A cura di:
Laura Faina e Gabriella Fusillo

La Direttiva 2006/123/CE sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (conosciuta anche come direttiva "Servizi") approvata il 12 dicembre 2006 [pubblicata nella Gazzetta uff. il 27 del mese successivo] mira a realizzare, entro il 2010, un mercato interno dei servizi volto ad agevolare la **libertà di stabilimento** dei prestatori di servizi e la **libera prestazione** degli stessi negli Stati membri dell'UE, il tutto in un'ottica di maggiore competitività ed equilibrio dei mercati.

Obiettivi:

La Direttiva "Servizi" rientra nel quadro della "strategia di Lisbona" e propone 4 obiettivi principali in vista della realizzazione di un mercato interno dei servizi:

- Facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi nell'UE;
- Rafforzare i diritti dei destinatari in quanto utenti di tali servizi;
- Promuoverne la qualità;
- Stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la direttiva fissa una serie di azioni:

- Semplificazione normativa e amministrativa di tutta la regolamentazione in materia di servizi;
- Esame delle disposizioni nazionali (legislative, regolamentari e amministrative) al fine di individuare i regimi di autorizzazione e i requisiti per l'accesso e per l'esercizio delle attività, con conseguente revisione dell'ordinamento comportante l'eliminazione o attenuazione delle disposizioni non conformi alla direttiva;
- Istituzione e operatività di uno Sportello Unico;
- Implementazione delle procedure per via elettronica;
- Cooperazione amministrativa fra gli Stati.

Campo di applicazione della Direttiva

Come regola base la direttiva si applica a tutti i servizi (prestati dietro corrispettivo economico) non esplicitamente esclusi dalla stessa.

In conformità al trattato CE e alla relativa giurisprudenza della CGEE, si tratta di una nozione ampia di "servizio", che comprende *qualsiasi attività economica non salariata* (cioè fornita da un prestatore, persona fisica o giuridica, al di fuori di una relazione di lavoro subordinato) *fornita dietro retribuzione* (retribuzione intesa come corrispettivo della prestazione offerta).

La direttiva si applica ai servizi *de quibus*, forniti da una persona fisica avente la cittadinanza di uno Stato membro, o da una persona giuridica stabilita in uno Stato membro.

L'art. 2 della direttiva esclude esplicitamente dal proprio campo di applicazione una serie di servizi.

- Servizi non economici di interesse generale

- Servizi finanziari (es: bancari, di credito, titoli, fondi investimento, leasing finanziario)
- Servizi e reti di comunicazione elettronica
- Servizi nel settore dei trasporti
- Servizi delle agenzie di lavoro interinale
- Servizi sanitari
- Servizi audiovisivi e radiofonici
- Attività di azzardo
- Attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri
- Servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno
- Servizi privati di sicurezza
- Servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione
- Settore fiscale.

Giova precisare che i servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva rimangono comunque pienamente soggetti al trattato e, in particolare, agli articoli 43 e 49 dello stesso (libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi).

Rientrano nel campo di applicazione della direttiva, a titolo esemplificativo:

- ✓ servizi alle imprese (consulenza manageriale, gestionale, legale e fiscale, certificazione e di collaudo, gestione delle strutture, manutenzione degli uffici);
- ✓ servizi alle imprese e ai consumatori (edilizia, agenzie immobiliari, distribuzione, organizzazione di fiere, noleggio di auto, agenzie di viaggi);
- ✓ servizi ai consumatori (servizi nel settore del turismo, delle guide turistiche, servizi ricreativi, centri sportivi, parchi di divertimento e servizi a domicilio).

La direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, la nozione di "requisito" comprende qualsiasi obbligo, divieto, condizione o altro limite imposto ai prestatori o ai destinatari da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nonché le regole degli organismi o ordini professionali o le norme collettive adottate da associazioni o organizzazioni professionali nell'esercizio della loro autonomia giuridica.

Si legge nel considerando 9, che la direttiva non si applica a quei requisiti che non disciplinano o influenzano specificamente l'attività dei servizi, ma che devono essere rispettati dai prestatori nello svolgimento della loro attività, alla stregua dei singoli che agiscono a titolo privato. Si pensi, ad esempio, alle norme del codice della strada, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie.

La direttiva non riguarda i requisiti che condizionano l'accesso ai finanziamenti pubblici (considerando 10), fermo restando, ovviamente, il rispetto delle altre norme comunitarie, ad esempio quella sulla concorrenza.

La direttiva non incide sulla normativa degli Stati in materia di diritto penale. Tuttavia, le norme del diritto penale non possono essere usate per aggirare o impedire l'applicazione delle norme della direttiva.

La direttiva non pregiudica la legislazione del lavoro o la normativa degli Stati in materia di sicurezza sociale.

Capo II: Semplificazione Amministrativa

Tale capo prevede un programma di modernizzazione amministrativa che consiste nella semplificazione delle procedure amministrative, nell'istituzione degli sportelli unici, quali interlocutori unici per i prestatori, nella previsione della possibilità di espletare procedure a distanza e per via elettronica e nell'informazione, facilmente accessibile, sui requisiti e sulle procedure nazionali.

Semplificazione: gli Stati devono esaminare tutte le procedure e le formalità relative all'accesso di un'attività di servizi ed al suo esercizio e semplificarle, laddove queste non siano sufficientemente semplici.

A norma dell'articolo 5, paragrafo 3, gli Stati possono richiedere la presentazione di documenti in originale, in copia autentica o accompagnati da traduzione autenticata, solo ove ciò sia giustificato da motivi imperativi d'interesse generale (fra cui l'ordine pubblico e la sicurezza) o sia previsto da altre norme comunitarie. Inoltre, gli Stati devono accettare i documenti rilasciati da un altro Stato che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che il requisito richiesto è rispettato.

Il suddetto paragrafo non si applica ad una serie di documenti cui fanno riferimento le seguenti direttive comunitarie: sulle qualifiche professionali, sugli appalti pubblici, sul diritto di stabilimento degli avvocati, sul diritto societario (articolo 5, paragrafo 4).

Sportelli Unici: la direttiva conferma la concezione degli sportelli unici quali "punti di contatto", interlocutori istituzionali unici, affinché i prestatori di servizi non abbiano bisogno di contattare più autorità o enti competenti per raccogliere tutte le informazioni necessarie e per espletare tutte le procedure relative alla loro attività.

In particolare, è previsto che mediante tali sportelli unici i prestatori possano compiere le seguenti attività:

- a) tutte le procedure e le formalità necessarie per lo svolgimento delle attività di servizi (dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere autorizzazioni, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi, ordini o associazioni professionali);
- b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle attività di servizi.

Gli Stati devono fare in modo che gli "sportelli unici" siano usufruibili da tutti i prestatori, a prescindere dal fatto che questi ultimi siano stabiliti sul loro territorio o sul territorio di un altro Stato.

La direttiva precisa che l'istituzione degli sportelli non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali.

Ogni Stato, dunque, sarà libero di decidere in merito all'organizzazione di tali sportelli sul proprio territorio, così, ad esempio, potranno decidere se attribuire loro unicamente un ruolo di coordinamento tra le autorità competenti oppure se assegnare agli stessi poteri decisionali. Si consiglia di evitare di creare sportelli unici diversi per i prestatori di servizi nazionali e per quelli stranieri, oppure differenziati a seconda che si tratti di libertà di stabilimento o di libera prestazione di servizi, in quanto tali distinzioni potrebbero essere discriminatorie.

In merito al finanziamento degli sportelli unici, il considerando 49 della direttiva, precisa che possono richiedere agli utenti un corrispettivo per i servizi forniti, purché proporzionale al costo effettivo delle procedure espletate.

Informazione (e assistenza tramite gli sportelli unici): l'articolo 7 della direttiva, elenca una serie di informazioni essenziali che ciascuno Stato deve rendere facilmente accessibile ai prestatori e ai destinatari, attraverso gli "sportelli unici".

Procedure elettroniche: l'articolo 8 della direttiva prevede l'obbligo per gli Stati di provvedere affinché le procedure e le formalità relative all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizi possano essere espletate a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti.

In linea con gli articoli 43 e 49 del Trattato CE, la direttiva distingue tra **stabilimento** e **prestazione di servizi transfrontalieri**. Mentre, infatti, il capo III riguarda la libertà di stabilimento, il capo IV riguarda la libera prestazione di servizi da parte di prestatori non stabiliti nello Stato in cui prestano il servizio.

La libertà di stabilimento è la libertà del prestatore di servizi di stabilirsi sul territorio di uno Stato per prestare in modo stabile e continuativo la propria attività.

La libera prestazione di servizi, invece, riguarda la possibilità per il prestatore stabilito in uno Stato di prestare la propria attività a titolo temporaneo in un altro Stato.

In altre parole, lo stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata tramite una struttura stabile; la libera prestazione di servizi è caratterizzata, invece, dalla mancanza di partecipazione stabile e continuativa alla vita economica dello Stato ospitante.

Capo III: Libertà di Stabilimento dei prestatori

La **sezione I** del capo III (artt. 9 – 13) si occupa di regimi e procedure di autorizzazioni.

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 servizio o al suo esercizio* (articolo 4, paragrafo 6).

Le disposizioni di tale sezione, dunque, si applicano a tutti i requisiti riguardanti lo stabilimento di un prestatore, imposti a livello nazionale, regionale o locale; non si applicano però agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono già disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.

Secondo la giurisprudenza consolidata della CGCE i regimi di autorizzazione costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento pertanto, conformemente alla suddetta giurisprudenza, l'articolo 9 della direttiva stabilisce che gli Stati possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione solo se quest'ultimo:

- non è discriminatorio,
- è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale
- è proporzionato, nel senso che l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva.

La direttiva prevede l'obbligo per gli Stati di passare in rassegna i regimi di autorizzazione esistenti e di renderli conformi agli articoli 9 – 13.

Così, ciascuno Stato dovrà verificare, per ogni regime di autorizzazione, se non è discriminatorio, ovvero se non prevede, direttamente o indirettamente, un trattamento diverso per i prestatori nazionali e per quelli di un altro Stato.

In secondo luogo dovrà valutare se il regime di autorizzazione persegue uno dei cosiddetti motivi imperativi di interesse generale e se è effettivamente idoneo ad assicurare il raggiungimento di tale obiettivo. Secondo la definizione fornita dall'articolo 4, paragrafo 8, per motivi imperativi di interesse generale si intendono quei *motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale.*

Infine, lo Stato dovrà valutare se l'obiettivo perseguito non può essere raggiunto mediante altre misure meno restrittive.

In forza dell'articolo 9, gli Stati non devono limitarsi semplicemente ad esaminare i propri regimi di autorizzazione, sopprimendo o modificando quelli che non sono giustificati, ma devono anche presentare alla Commissione, entro il 28 dicembre

2009, una relazione di valutazione con la quale comunicare i regimi di autorizzazione che intendono mantenere in vigore motivandone la conformità ai criteri di non discriminazione, motivo imperativo di interesse generale e proporzionalità.

L'articolo 10 della direttiva stabilisce specifici criteri in ordine alla condizioni di rilascio delle autorizzazioni *de quibus*.

In particolare, le condizioni di rilascio devono essere non discriminatorie, giustificate da un motivo imperativo di interesse generale, chiare ed inequivocabili, oggettive, trasparenti e accessibili e rese pubbliche preventivamente. Tutto ciò al fine di evitare decisioni arbitrarie nel rilascio delle autorizzazioni.

L'articolo in esame, paragrafo 3, pone un divieto di duplicazione dei requisiti e, dunque, dei controlli. Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non possono, così, rappresentare un doppio rispetto alle condizioni (requisiti e controlli) cui il prestatore è già assoggettato in un altro o nello stesso Stato. In forza di tale divieto di duplicazione, le autorità competenti, nel verificare la sussistenza delle condizioni richieste in capo al richiedente, devono prendere in considerazione le condizioni equivalenti già soddisfatte dal richiedente in un altro Stato.

Di regola le autorizzazioni devono permettere al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 11 pone il principio generale in forza del quale l'autorizzazione deve essere rilasciata, di regola, per una durata illimitata. (articoli 11 e 12).

Procedure di autorizzazione (articolo 13)

La direttiva prevede che le procedure si basino su regole oggettive e trasparenti, al fine di garantire che le domande vengano trattate con obiettività e imparzialità. Si deve, inoltre, trattare di procedure non dissuasive che non complichino o ritardino indebitamente la prestazione del servizio.

Le domande devono essere trattate con la massima sollecitudine e, in ogni modo, entro un termine di risposta ragionevole. Tale termine deve essere prestabilito e reso pubblico preventivamente e decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione.

Se la questione è complessa, il termine può essere prorogato una volta dall'autorità competente per un periodo limitato.

La direttiva prevede quale regola generale il meccanismo del silenzio-assenso (in mancanza di risposta entro il termine stabilito l'autorizzazione si considera rilasciata); limitando la previsione di un regime diverso solo laddove sussistano motivi imperativi di interesse generale (esempio attività ad elevato impatto ambientale).

Peraltro, ciascuna richiesta di autorizzazione deve essere oggetto di una ricevuta di ritorno che deve contenere l'indicazione del termine di risposta, la menzione che in mancanza di risposta entro tale termine l'autorizzazione è considerata come concessa (fatto salvo che si tratti di una ipotesi derogatoria al procedimento del silenzio-assenso) e l'indicazione dei mezzi di ricorso previsti.

Infine, gli oneri che possono derivare per i richiedenti, devono essere ragionevoli e commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione (senza superarli).

La **sezione II** del capo III (artt. 14-15) si occupa dei requisiti vietati e dei requisiti da valutare, in materia di libertà di stabilimento.

I primi sono considerati incompatibili con la libera circolazione dei servizi e, pertanto, vanno eliminati obbligatoriamente dall'ordinamento; i secondi, invece, possono essere mantenuti ma solo se conformi ai principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Requisiti vietati: l'articolo 14 prevede un elenco di requisiti che gli Stati non possono imporre per l'accesso ad un'attività di servizi o per il suo esercizio.

Gli Stati dovranno esaminare la loro legislazione ed eliminare i tipi di requisiti di cui all'articolo 14.

Il divieto *de quo* riguarda i seguenti requisiti:

- requisiti fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza;
- requisiti che vietano di avere stabilimenti in più di uno Stato;
- requisiti che limitano la libertà di scelta del prestatore tra essere stabilito a titolo principale o secondario;
- requisiti che impongono condizioni di reciprocità;
- requisiti che prevedono verifiche di natura economica;
- requisiti che prevedono il coinvolgimento di operatori concorrenti nelle decisioni delle autorità competenti;
- requisiti che obbligano i prestatori a sottoscrivere un'assicurazione o a presentare una garanzia finanziaria presso un operatore stabilito sul territorio dello stesso Stato dove il prestatore intende stabilirsi;
- requisiti che obbligano di essere già iscritti o di aver già esercitato in precedenza l'attività sul territorio dello Stato presso il quale si vuole esercitare l'attività.

Requisiti da valutare: l'articolo 15 individua determinati requisiti, non vietandoli ma imponendo agli Stati di valutarli in base ai criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità di cui allo stesso articolo 15.

I requisiti da valutare, indicati al paragrafo 2 dell'articolo 15, sono i seguenti:

- requisiti che impongono restrizioni quantitative o territoriali;
- requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;
- obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;
- requisiti che riservano la prestazione di certi servizi a prestatori specifici;
- divieti di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale;
- requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti;
- obbligo di applicare tariffe obbligatorie minime e/o massime;

- obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

Gli Stati dovranno verificare se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti *de quibus*. Una volta verificato ciò, dovranno valutare se ciascuno di questi requisiti individuati soddisfi le seguenti condizioni: non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Come specificato dallo stesso articolo 15, paragrafo 3, un requisito è non discriminatorio se non è direttamente o indirettamente discriminante in funzione della cittadinanza; è necessario se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale; è proporzionale se garantisce la realizzazione dell'obiettivo perseguito senza andare al di là di quanto è necessario per raggiungerlo; sempre che non sia possibile perseguire l'obiettivo in questione mediante misure meno restrittive.

Al termine di tale valutazione gli Stati potranno mantenere in vigore solo i requisiti che soddisfano le condizioni *de quibus*, mentre dovranno sopprimere quelli incompatibili o sostituirli con misure meno restrittive.

Gli Stati dovranno presentare alla Commissione, entro il 28 dicembre 2009, una relazione di valutazione nella quale preciseranno sia i requisiti soppressi o attenuati sia i requisiti che hanno mantenuto e le ragioni per le quali ritengono che questi ultimi siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 15.

Inoltre, a decorrere dall'entrata in vigore della direttiva (28 dicembre 2006), gli Stati possono introdurre nuovi requisiti tra quelli indicati all'articolo 15, paragrafo 2, solo se siano conformi alle condizioni sopra viste, cioè, purché siano non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati.

Tali nuovi requisiti introdotti (o anche solo in fase di progetto) dovranno essere notificati alla Commissione la quale li comunicherà agli altri Stati membri e al tempo stesso li esaminerà (entro 3 mesi dalla notificazione). Al termine di tale verifica la Commissione potrà chiedere allo Stato interessato di astenersi dall'adottarli o di sopprimerli.

Capo IV: Libera Circolazione dei Servizi

Mentre il capo III riguarda lo stabilimento dei prestatori di servizi, il capo IV riguarda la prestazione di servizi transfrontalieri, vale a dire quei casi in cui il prestatore non è stabilito nello Stato in cui presta il servizio.

Principio generale: libera prestazione di servizi (non applicabilità al prestatore della legislazione del Paese ospitante).

L'articolo 16 afferma il principio generale della libera prestazione di servizi. In forza di tale principio, introdotto dalla direttiva in esame, è vietato agli Stati di imporre al prestatore di servizi non stabilito (cioè stabilito in un altro Stato) i requisiti nazionali che non siano giustificati da ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica, protezione della salute e dell'ambiente.

In altre parole (in forza del combinato disposto dei paragrafi 1 e 3 dell'articolo 16), i prestatori di servizi non stabiliti non sono assoggettati ai requisiti nazionali dello Stato di destinazione (dove cioè prestano servizio) a meno che la loro applicazione non sia:

- a) necessaria ai fini della tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, della sanità pubblica o dell'ambiente (contrariamente a quanto prescritto per la libertà di stabilimento, i motivi di interesse generale che giustificano una deroga sono limitati ai 4 citati);
- b) non discriminatoria;
- c) e proporzionale.

Il paragrafo 2 dell'articolo 16 contiene un elenco di esempi di requisiti che, in linea di principio, non possono essere imposti da uno Stato ospitante (*rectius*: di destinazione).

Deroghe (per materie e/o servizi) al principio generale

L'articolo 17 contiene un elenco di deroghe alla libera prestazione di servizi di cui all'articolo 16. Ovviamente, ciò non significa che alle materie o servizi elencati nell'articolo 17 possono applicarsi tutte le norme dello Stato in cui viene prestato il servizio, in quanto vale comunque l'articolo 49 del Trattato. Del resto, molte di queste deroghe riguardano servizi già disciplinati da specifica normativa comunitaria.

Le deroghe sono:

- servizi di interesse economico generale;
- attività di recupero giudiziario dei crediti;
- obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno per i cittadini di paesi terzi;
- diritti di proprietà intellettuale;
- atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio;
- immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato,
- disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato;
- materie disciplinate dalle direttive CE relative al distacco dei lavoratori; al trattamento dei dati personali; alla facilitazione dell'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati; al riconoscimento delle qualifiche professionali e requisiti nazionali che riservano un'attività ad una professione regolamentata; alle formalità amministrative riguardanti la libera circolazione delle persone e la loro residenza; alle revisioni legali;
- materie disciplinate dai regolamenti CEE relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e alle spedizioni di rifiuti.

Deroghe (per casi individuali) al principio generale

A titolo eccezionale, ai sensi dell'articolo 18, lo Stato di destinazione può imporre i propri requisiti, relativi alla sicurezza dei servizi, ad un particolare prestatore non stabilito.

Deve trattarsi di uno specifico servizio che presenta un pericolo che non può essere evitato da misure adottate in conformità alle disposizioni relative alla cooperazione amministrativa (il meccanismo di mutua assistenza tra le amministrazioni degli Stati). Tali deroghe specifiche sono inoltre consentite purché le misure adottate siano proporzionate e siano più efficaci delle misure adottate dallo Stato di stabilimento del prestatore di servizi.

La libera circolazione dei servizi è perseguita dalla direttiva in esame non solo agevolando la libertà dei prestatori (Capo IV, sezione I), ma al tempo stesso rafforzando anche la libertà dei destinatari che desiderino utilizzare i servizi forniti da prestatori stabiliti in un altro Stato (Capo IV, sezione II).

Così l'articolo 19 vieta agli Stati di imporre ai destinatari requisiti che ostacolano l'utilizzazione di un servizio fornito da prestatori stabiliti in un altro Stato membro; in particolare, a titolo esemplificativo, la direttiva si riferisce:

a) agli obblighi di ottenere un'autorizzazione dalle proprie autorità competenti o di presentare una dichiarazione presso di esse al fine di poter fruire del servizio fornito dal prestatore non stabilito, ovviamente ciò non riguarda i regimi generali di autorizzazione che si applicano anche alla fruizione di servizi forniti da prestatori stabiliti nello stesso Stato;

b) ai limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari a causa del fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato o che il servizio è fornito in altro Stato. Il considerando 93 precisa che non rientrano in tale campo di applicazione gli aiuti finanziari generali non connessi alla fruizione di un particolare servizio, ad esempio, le borse di studio o i prestiti a studenti.

Gli Stati dovranno esaminare la propria legislazione al fine di verificare la sussistenza di requisiti vietati dall'articolo 19, provvedendo, in caso affermativo, ad abolirli.

L'articolo 20 della direttiva prevede un obbligo generale di non discriminazione, vietando le differenziazioni fondate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario.

Tale principio implica che l'accesso di un destinatario a un servizio non possa essere negato o reso più difficile in base al criterio della nazionalità o del luogo di residenza. Così, ad esempio, non possono essere imposti solo ai cittadini di un altro Stato, gli obblighi di fornire documenti originali, copie autentiche, certificati di cittadinanza per poter usufruire di un servizio.

Capo V: Qualità dei Servizi

Il capo V della direttiva prevede una serie di misure volte a promuovere la qualità dei servizi e a incrementare l'informazione e la trasparenza.

L'articolo 22 prevede una serie di informazioni sui prestatori e sui loro servizi che dovranno essere rese disponibili ai destinatari (alcune solo su richiesta del destinatario).

L'articolo 23 incoraggia gli Stati a richiedere un'assicurazione ai prestatori stabiliti sul loro territorio, i cui servizi presentino un rischio diretto e particolare per la salute o la sicurezza del destinatario o di un terzo, o per la sicurezza finanziaria del destinatario.

E' tuttavia previsto un divieto di duplicazione degli obblighi di assicurazione o di garanzia, nel senso che nei confronti di un prestatore che intende stabilirsi sul loro territorio, gli Stati non possono imporgli un'assicurazione o una garanzia se egli è già coperto da una garanzia equivalente (o sostanzialmente comparabile) in un altro Stato in cui è già stabilito, ovviamente sempre che tale assicurazione o garanzia copra già il territorio dello stato in cui il prestatore intende stabilirsi. Qualora l'equivalenza sia solo parziale, è possibile richiedere una garanzia complementare.

L'articolo 24 prevede la soppressione di tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate. Per comunicazione commerciale si intende, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 12, *qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere, direttamente o indirettamente, beni, servizi, o l'immagine di un'impresa, di un'organizzazione o di una persona che ... esercita una professione regolamentata...* (attività professionale o insieme di attività professionali ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2005/36/CE).

L'articolo 25 elimina le restrizioni alle c.d. attività multidisciplinari, imponendo agli Stati di eliminare:

- i requisiti che obbligano i prestatori di servizi ad esercitare esclusivamente una determinata attività;
- i requisiti che limitano l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.

Tali restrizioni possono, tuttavia, essere mantenute per:

- a) le professioni regolamentate, allorché siano necessarie per garantire il rispetto delle regole deontologiche e di condotta;
- b) i servizi di certificazione, omologazione, controllo e collaudo tecnici, qualora siano necessari per garantirne l'indipendenza e l'imparzialità.

Per queste attività (lettere a-b), qualora gli Stati consentano l'esercizio di attività multidisciplinari devono tuttavia fare in modo che siano evitati i conflitti di interesse, che siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità necessarie e che le rispettive regole di deontologia professionale e di condotta siano tra loro compatibili.

Gli Stati dovranno dunque revisionare la propria legislazione in tema di attività multidisciplinari, al fine di individuare le restrizioni esistenti e valutare se siano giustificate ai sensi dell'articolo in esame. Così, ad esempio, dovranno verificare se non esistano misure meno restrittive in grado comunque di garantire l'indipendenza, l'imparzialità o il rispetto delle regole deontologiche.

Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati dovranno presentare alla Commissione una relazione di valutazione nella quale saranno precisati i prestatori soggetti ai limiti *de quibus*, il contenuto degli stessi e le ragioni per le quali si ritengono giustificati.

Capo VI: Cooperazione Amministrativa

Viene dato ampio risalto alla cooperazione amministrativa tra gli Stati. In particolare, la direttiva prevede l'obbligo di prestarsi assistenza reciproca onde garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. Lo scopo è quello di far sì che tale cooperazione, che dovrebbe avvenire direttamente tra le autorità competenti dei vari Stati, diventi di fatto una vera e propria prassi amministrativa.

Se uno degli Stati non assolve ai propri obblighi di cooperazione è previsto che la Commissione ne sia informata affinché possa adottare le misure necessarie ad assicurarne l'assolvimento, anche mediante procedure di infrazione.

L'obbligo di prestare *mutua assistenza* comprende in sostanza l'obbligo di rispondere alle richieste di informazioni effettuando, se necessario, verifiche, ispezioni o indagini.

La direttiva prevede che le informazioni siano fornite al più presto e per via elettronica. Per questo motivo la Commissione ha assunto l'impegno di istituire un sistema elettronico di informazioni che consenta alle autorità competenti di individuare agevolmente i loro interlocutori e di comunicare in modo efficiente.

La direttiva precisa le modalità di scambio delle informazioni sull'onorabilità dei prestatori, in considerazione della loro natura sensibile. Si tratta di dati relativi a sanzioni penali, azioni disciplinari e amministrative direttamente pertinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale, o decisioni relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta.

In particolare, lo scambio di tali informazioni presuppone una richiesta debitamente sostanziata e motivata e deve essere conforme alle regole in materia di comunicazione dei dati personali (articolo 33).

Mutua assistenza in caso di prestazioni di servizi transfrontalieri.

In caso di prestatori che forniscono servizi in un altro Stato, la direttiva ripartisce i compiti di controllo tra lo Stato di stabilimento e lo Stato ospitante, in cui, cioè, viene prestato il servizio.

Innanzitutto, lo Stato di stabilimento è tenuto a fornire le informazioni sui prestatori stabiliti sul suo territorio richiesti dagli altri Stati, ad esempio, la conferma del loro stabilimento sul proprio territorio e del fatto che essi non vi esercitano attività in modo illegale.

In merito al controllo, in linea generale ogni Stato è responsabile del controllo e dell'esecuzione dei propri requisiti, ferma restando la collaborazione dell'altro Stato.

Così per i requisiti dello Stato ospitante che (ai sensi degli articoli 16 e 17) possono essere imposti ai prestatori di servizi di un altro Stato, l'articolo 31,

paragrafo 1, dispone che il controllo sull'attività del prestatore spetti allo Stato ospitante.

Diversamente, nei casi in cui lo Stato ospitante non può applicare i suoi requisiti ai prestatori di servizi di altro Stato membro, sarà lo Stato di stabilimento che dovrà garantire il rispetto dei propri requisiti nazionali. Lo Stato di stabilimento non potrà omettere di dare informazioni o di fare i controlli adducendo che il servizio è prestato (e il possibile pregiudizio è arrecato) in un altro Stato.

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Gli Stati hanno tempo fino al **28 dicembre 2009** per recepire la direttiva.

Il primo passo da compiere è quello, per ciascun Stato, di esaminare la propria legislazione valutandone la conformità o meno ai criteri posti dalla direttiva.

Tale meccanismo di revisione riguarda i due contesti sopra esaminati:

- a) regimi di autorizzazione e requisiti relativi allo stabilimento
- b) requisiti applicati ai prestatori stabiliti in un altro Stato.

La direttiva impone agli Stati di presentare alla Commissione una relazione sui risultati di tale opera di revisione.

A) Revisione dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi allo stabilimento.

Si tratta di esaminare la propria legislazione (nazionale, regionale, locale) per individuare:

- i *regimi di autorizzazione* di cui alla sezione I del capo III;
- i *requisiti* relativi alla libertà di stabilimento di cui alla sezione II del capo III;
- le *restrizioni alle attività multidisciplinari* di cui all'articolo 25, paragrafo 1.

Una volta individuato ciò si dovrà valutarne, caso per caso, la conformità o meno ai criteri posti dalla direttiva, provvedendo ad una eliminazione o sostituzione dei regimi/requisiti/restrizioni contrastanti.

Ai sensi dell'articolo 39 della direttiva, **entro il 28 dicembre 2009**, gli Stati devono presentare alla Commissione una **relazione sulla suddetta valutazione**. In particolare dovranno indicare:

- a. i regimi di autorizzazione che intendono mantenere in vigore indicando le motivazioni che ne giustificano la permanenza;
- b. i requisiti relativi alla libertà di stabilimento, indicando sia quelli che sono stati soppressi o attenuati, sia quelli che hanno mantenuto specificandone le ragioni;
- c. le informazioni previste dall'articolo 25, paragrafo 3, per le attività multidisciplinari.

Si instaura, così, un processo di "valutazione reciproca": la Commissione trasmetterà le relazioni agli Stati che avranno 6 mesi di tempo per comunicare le

loro osservazioni. In base alle relazioni, alle osservazioni presentate e alla consulenza del Comitato previsto dall'articolo 40 della direttiva, la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di sintesi accompagnata, eventualmente, da proposte di iniziative supplementari.

Inoltre, già a decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati debbono notificare alla Commissione (preferibilmente in fase di progetto) l'introduzione nell'ordinamento dei requisiti elencati nell'articolo 15 della direttiva, ammessi solo se conformi ai principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità. La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati pronunciandosi (entro 3 mesi) sulla loro compatibilità e adottando, qualora sia necessario, una decisione per chiedere allo Stato interessato di astenersi dall'adottarle o di sopprimerle.

B) Revisione dei requisiti applicati ai prestatori stabiliti in un altro Stato

Gli Stati dovranno valutare se i requisiti che hanno individuato come applicabili ai servizi transfrontalieri (ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro) soddisfino i criteri della direttiva (art. 16, paragrafo 1, terzo comma e art. 16, paragrafo 3, prima frase), vale a dire 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.

Sulla base di tale valutazione, entro il 28 dicembre 2009, gli Stati dovranno presentare alla Commissione una **relazione** sui requisiti nazionali la cui applicazione appare conforme ai criteri di cui sopra, specificando i motivi di tale conformità.

L'obbligo di comunicazione prosegue anche successivamente, nel senso che gli Stati dovranno comunicare alla Commissione le eventuali modifiche dei requisiti in questione, eventuali nuovi requisiti o modifiche nella loro applicazione, specificandone le motivazioni.

La Commissione trasmetterà le relazioni *de quibus* agli altri Stati.

Il lavoro di trasposizione della direttiva: livello Statale (calendario dei lavori)

Il nostro Governo ha scelto di suddividere il lavoro di trasposizione in due fasi:

- a) la fase del monitoraggio
 - b) la fase di valutazione
- { con le amministrazioni statali.

La prima fase di monitoraggio: (novembre – dicembre 2007): si tratta di un censimento generale di tutti i procedimenti in materia di attività di servizi, indipendentemente dall'inclusione o meno di tali attività nel campo di applicazione della direttiva. Tale generalità è dovuta alla difficoltà di delimitare a monte il campo di applicazione della direttiva, atteso che i confini delle attività di servizi

vanno individuati secondo il diritto comunitario. A tale censimento generale seguirà la successiva selezione dei procedimenti che rientrano nel campo della direttiva.

Nel dettaglio, il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie ha predisposto un questionario, accompagnato da linee-guida di istruzioni, da inviare alle amministrazioni pubbliche, per ricevere una descrizione analitica dei regimi e delle procedure di autorizzazione impiegati ed i requisiti richiesti per consentire la prestazione dei servizi.

In particolare, si tratta di 5 schede: le prime due (A e B) riguardano il censimento generale di tutti i procedimenti in materia servizi; nella terza scheda (C) andranno riportati i procedimenti, già censiti nelle prime due schede, che rientrano nel campo di applicazione della direttiva; le ultime due schede, contengono richieste specifiche per ciascun procedimento indicato nella scheda C, con riferimento alla libertà di stabilimento (C1) e alla libera prestazione di servizi (C2).

La fase di valutazione: (gennaio 2008 – settembre 2008) una volta ricevuti gli elementi informativi dalle amministrazioni, si procederà alla valutazione di conformità degli stessi alla direttiva, anche attraverso incontri con le amministrazioni competenti. La valutazione della conformità delle autorizzazioni e dei requisiti alle norme ed alla giurisprudenza comunitaria verrà effettuata da una task force specializzata, composta di funzionari pubblici e docenti universitari, insediata all'interno del Dipartimento.

I risultati della valutazione saranno poi vagliati per procedere alle successive modifiche dell'ordinamento in collaborazione e con consultazione dei diversi attori interessati (importante sarà il ruolo delle organizzazioni di categoria)

Parallelamente alla valutazione andranno avviate le attività per il recepimento, attraverso apposita delega al Governo in sede di prossima legge comunitaria.

Le relazioni alla Commissione: (settembre 2008 – 28 dicembre 2009) al termine della valutazione saranno predisposte le relazioni richieste dalla direttiva agli Stati.

L'attività di monitoraggio dovrà essere coordinata con i diversi tavoli della semplificazione e della riduzione degli oneri del 25% (entro il 2012).

A livello regionale

Sono in corso di definizione con il Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri le concrete modalità attraverso le quali condividere con le Regioni e gli enti locali i criteri per la valutazione e l'approvazione della metodologia operativa per il monitoraggio.

Sul server Europa è disponibile il "Manuale per l'attuazione della direttiva servizi", documento redatto dai servizi della DG Mercato interno e servizi, scaricabile al seguente indirizzo:

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