

**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
RELAZIONI INTERNAZIONALI**

CATTEDRA: DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

**LA POLITICA EUROPEA DI
LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI
ECONOMICI E LA DIRETTIVA
DETTA "BOLKESTEIN"**

Relatore

Ch.mo Prof. ALFONSO MATTERA RICIGLIANO

Candidato

SALVATORE BELLINO

Matricola 606952

Correlatore

Ch.mo Prof. GIUSEPPE DI GASPARE

Anno Accademico 2008/2009

INDICE

LA POLITICA EUROPEA DI LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI ECONOMICI E LA DIRETTIVA DETTA “BOLKESTEIN”

INTRODUZIONE	pag.	11
CAPITOLO I – ORIGINI	pag.	14
CAPITOLO II – ITER LEGISLATIVO	pag.	18
CAPITOLO III – LIBERTÀ FONDAMENTALI	pag.	27
3.1 – Libera prestazione dei servizi	pag.	30
3.2 – Fonti normative	pag.	31
3.3 – Le forme di restrizione vietate dall’art. 49TCE..	pag.	32
CAPITOLO IV – LA DIRETTIVA “SERVIZI NEL MERCATO INTERNO” DEL 12/12/2006	pag.	35
4.1 – Oggetto	pag.	35
4.2 – Linee direttrici della direttiva	pag.	37
4.2.1 – Strumento orizzontale	pag.	38
4.2.2 – Strumento quadro	pag.	41
4.2.3 – Codifica dei principi giurisprudenziali	pag.	41
4.2.4 – Complementarietà con altre disposizioni comunitarie	pag.	42

CAPITOLO V – DEFINIZIONI	pag.	44
5.1 – Definizione di servizio	pag.	44
5.2 – Definizione di prestatore	pag.	46
5.3 – Definizione di destinatario	pag.	47
5.4 – Definizione di Stato membro di stabilimento	pag.	48
5.5 – Definizione di Stabilimento	pag.	48
5.6 – Definizione di regime di autorizzazione	pag.	50
5.7 – Definizione di requisito	pag.	50
5.8 – Definizione di motivi imperativi d’interesse	pag.	51
5.9 – Definizione di autorità competente	pag.	51
5.10 – Definizione di Stato membro nel quale è prestatore il servizio	pag.	52
CAPITOLO VI – SFERA DI APPLICAZIONE	pag.	53
6.1 – Criterio della lista negativa	pag.	53
6.2 – Esclusioni	pag.	54
6.2.1 – I servizi non economici d’interesse generale	pag.	55
6.2.2 – I servizi finanziari	pag.	56
6.2.3 – I servizi e le reti di comunicazione elettronica	pag.	57
6.2.4 – I servizi nel settore dei trasporti	pag.	58
6.2.5 – I servizi delle agenzie di lavoro interinale ...	pag.	59

6.2.6 – I servizi sanitari	pag.	60
6.2.7 – I servizi audiovisivi	pag.	61
6.2.8 – Le attività di azzardo	pag.	62
6.2.9 – Le attività connesse con l’esercizio di pubblici poteri	pag.	63
6.2.10 – I servizi sociali	pag.	63
6.2.11 – I servizi privati di sicurezza	pag.	65
6.2.12 – I servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari	pag.	65
6.3 – Il settore fiscale	pag.	66
CAPITOLO VII – SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA.....	pag.	67
7.1 – Sportello unico	pag.	69
7.2 – Procedure elettroniche	pag.	73
7.3 – Riduzione e snellimento dei regimi di autorizzazione	pag.	74
7.3.1 – Criteri di rilascio dell’autorizzazione	pag.	75
7.3.2 – Durata dell’autorizzazione	pag.	77
7.3.3 – Procedura di rilascio dell’autorizzazione	pag.	78
CAPITOLO VIII – SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA	pag.	81
8.1 – Misure o requisiti nazionali vietati	pag.	82
8.1.1 – Requisiti discriminatori fondati sulla cittadinanza o sulla sede legale	pag.	83

8.1.2 – Il divieto di avere stabilimenti in più	
di uno Stato membro	pag. 84
8.1.3 – Limiti alla libertà del prestatore di scegliere	
tra essere stabilito a titolo principale o	
secondario	pag. 84
8.1.4 – Condizioni di reciprocità	pag. 85
8.1.5 – L'applicazione di test economici	pag. 86
8.1.6 – L'intervento di operatori concorrenti	pag. 86
8.1.7 – L'obbligo di garanzia finanziaria o di	
un'assicurazione presso lo Stato	pag. 87
8.1.8 – L'obbligo di essere già stato iscritto nei	
registri degli Stati membri	pag. 88
8.2 – Misure o requisiti nazionali da valutare	pag. 88
8.2.1 – Restrizioni quantitative o territoriali	pag. 90
8.2.2 – Requisiti che impongono al prestatore	
di avere un determinato statuto giuridico ...	pag. 91
8.2.3 – Requisiti che riservano l'accesso ai servizi	
a prestatori particolari	pag. 91
8.2.4 – Il divieto di disporre di più stabilimenti	
sullo stesso Stato membro	pag. 92
8.2.5 – Requisiti che impongono un numero	
minimo di dipendenti	pag. 92

8.2.6 – Le tariffe obbligatorie minime e/o massime	pag.	92
8.2.7 – L’obbligo di fornire altri servizi specifici ...	pag.	93
8.2.8 – Obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società	pag.	93
CAPITOLO IX – LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI	pag.	94
9.1 – Libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento	pag.	95
9.2 – L’articolo 16, un passo in avanti rispetto alle disposizioni del Trattato CE.....	pag.	95
9.2.1 – L’obbligo per il prestatore di essere stabilito sul territorio dello Stato di destinazione	pag.	99
9.2.2 – L’obbligo per il prestatore di ottenere un’autorizzazione dalle autorità competenti dello Stato di destinazione	pag.	100
9.2.3 – Il divieto imposto al prestatore di dotarsi nello Stato di destinazione di un determinato tipo o forma di infrastruttura ...	pag.	101
9.2.4 – L’applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario..	pag.	101

9.2.5 – L’obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico	pag.	102
9.2.6 – I requisiti relativi all’uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio	pag.	102
9.2.7 – Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all’articolo 19	pag.	103
9.2.8 – Restrizioni vietate solamente nella proposta originale	pag.	104
9.3 – Deroghe specifiche	pag.	105
9.3.1 – I servizi d’interesse economico generale	pag.	105
9.3.2 – Gli ambiti già disciplinati da altre regolamentazioni comunitarie	pag.	107
9.3.3 – Altre materie particolari.....	pag.	115
9.3.4 – Deroghe specifiche inserite solamente nella proposta originale.....	pag.	117
9.4 – Deroghe individuali	pag.	118
CAPITOLO X – DIRITTI DEI DESTINATARI E QUALITÀ		
DEI SERVIZI	pag.	121
10.1 – Diritti dei destinatari	pag.	126

10.1.1 – Divieto di restrizioni ai destinatari	pag.	126
10.1.2 – Obbligo di non discriminazione da parte degli Stati membri e degli operatori privati	pag.	127
10.1.3 – Obbligo di assistenza ai destinatari	pag.	131
10.2 – Disposizioni di armonizzazione	pag.	133
10.2.1 – Trasparenza e informazioni sui prestatori e sui servizi	pag.	133
10.2.2 – Assicurazioni e garanzie	pag.	137
10.2.3 – Comunicazioni commerciali	pag.	139
10.2.4 – Attività multidisciplinari	pag.	140
10.2.5 – Risoluzione delle controversie	pag.	142
10.3 – Disposizioni di incoraggiamento (volontarie)	pag.	144
10.3.1 – Politica di qualità	pag.	144
10.3.2 – Codici di condotta	pag.	146
CAPITOLO XI – COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA	pag.	149
11.1 – Principi generali	pag.	149
11.2 - Mutua assistenza	pag.	151
11.2.1 – Obblighi a carico degli Stati membri di Stabilimento	pag.	151
11.2.2 – Suddivisione dei compiti	pag.	155
11.2.3 – Meccanismo di allerta	pag.	160
11.2.4 – Scambio di informazioni		

sull'onorabilità dei prestatori	pag.	161
11.2.5 – Sistema d'informazione del mercato		
interno (IMI)	pag.	162
CAPITOLO XII – TAPPE COMPLEMENTARI E RECEPIMENTO		
DELLA DIRETTIVA	pag.	164
12.1 – Revisioni, relazioni e valutazioni reciproche	pag.	165
12.2 – Armonizzazione complementare	pag.	168
12.3 – Clausola di revisione	pag.	169
CAPITOLO XIII – TEMI CONTROVERSI DELLA PROPOSTA		
INIZIALE DI DIRETTIVA	pag.	171
13.1 – Il principio del Paese d'origine	pag.	171
13.1.1 – Deroghe al principio del Paese		
d'origine.....	pag.	174
13.1.2 – Deroghe generali	pag.	177
13.1.3 – Deroghe transitorie.....	pag.	178
13.1.4 – Deroghe individuali	pag.	179
13.1.5 – Rapporto tra il principio del Paese d'ori-		
gine e altri principi comunitari, in partico-		
lare col principio del mutuo riconoscimen-		
to.....	pag.	180
13.1.6 – Critiche al principio del Paese d'origine...	pag.	184
13.1.7 – Varie ipotesi di sostituzione del principio		

del Paese d'origine	pag.	185
13.1.8 – Conclusioni	pag.	187
13.2 – Distacco dei lavoratori.....	pag.	188
13.2.1 – La direttiva 96/71/CE	pag.	188
13.2.2 – Gli ex articoli 24 e 25 della proposta	pag.	190
13.2.3 – Oltre la direttiva 96/71/CE	pag.	193
13.3 – Mobilità dei pazienti	pag.	197
13.3.1 – Il regolamento 1408/71.....	pag.	197
13.3.2 – La proposta di direttiva	pag.	198
13.3.3 – L'ex articolo 23 della proposta	pag.	201
13.3.4 – Rapporto tra la proposta di direttiva e il regolamento 1408/71.....	pag.	203
13.3.5 – Cure ospedaliere e non ospedaliere.....	pag.	204
13.3.6 – Conclusioni	pag.	205
CONCLUSIONI	pag.	207
BIBLIOGRAFIA	pag.	210
SITOGRAFIA	pag.	214

INTRODUZIONE

Raramente nel corso della storia dell'integrazione europea - dalla nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e dalla firma dei Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (il Trattato CEE e il Trattato CEEA) fino alla recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹ - l'adozione di uno strumento comunitario ha suscitato dibattiti così accesi in seno sia al Parlamento europeo, che al Consiglio, richiamando l'attenzione dell'opinione pubblica, come nel caso della discussione della direttiva 206/123/CE, ovvero della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno.

Tali dibattiti sulla direttiva sono stati affiancati, in quanto i due fenomeni coincidono temporalmente, da quelli che riguardano l'adozione della Costituzione europea che, come la direttiva servizi, ha suscitato molto interesse. Entrambe le iniziative legislative sono state al centro dell'attenzione dei media e sembrano aver scosso la popolazione dalla sua indifferenza sulle tematiche europee. Ma, mentre l'iter della proposta di direttiva inizia nel febbraio del 2004 e finisce nel dicembre del 2006, i referendum di Francia (29 maggio 2005) e Olanda (1° giugno 2005) hanno bocciato la Costituzione europea. E se è di agevole comprensione come l'adozione di una Costituzione per l'Europa abbia suscitato i timori e le speranze dei cittadini europei, è più stupefacente che un dibattito di tale ampiezza abbia riguardato l'adozione di una direttiva.

La libera circolazione dei servizi all'inizio dell'integrazione europea, quando l'Europa viveva un'epoca in cui l'agricoltura e l'industria erano i settori fondamentali per l'economia, era considerata una libertà secondaria rispetto alla

¹ In particolare con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha messo fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale, viene modificato il trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, senza tuttavia sostituirli. Il nuovo Trattato dota l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini. Il Trattato di Lisbona mantiene e rafforza le sei libertà fondamentali, dunque anche la libera prestazione dei servizi, nonché la libertà politica, economica e sociale dei cittadini europei. Cfr. http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_it.htm

libera circolazione delle persone, delle merci o dei capitali. Essa è stata, però, protagonista di un'espansione continua: infatti, oggi il settore dei servizi gioca un ruolo fondamentale e predominante per l'economia europea rispetto ad altri settori, quali quello agricolo o industriale. I servizi costituiscono, infatti, oltre il 70% del PIL comunitario e la quasi totalità della nuova occupazione. Tenendo conto dei progressi fatti dal settore dei servizi nel corso dell'integrazione europea, la direttiva che ne disciplina il funzionamento non può non essere fondata su basi, anch'esse, evolutive. Come vedremo, infatti, è proprio il suo carattere dinamico che le permette di disciplinare un settore in continua evoluzione come quello dei servizi.

La direttiva servizi, detta Bolkestein², intende ridurre e, se possibile, eliminare gli ostacoli e le restrizioni alla suddetta libertà.

La direttiva Bolkestein può essere considerata un insieme equilibrato composto da armonizzazione minima, rafforzamento e perfezionamento di principi già esistenti in ambito comunitario, codifica di principi giurisprudenziali, meccanismi di semplificazione amministrativa e normativa, cooperazione amministrativa ed infine regole e norme a tutela sia degli utenti dei servizi che dei prestatori degli stessi.

Nonostante nel corso del suo iter negoziale la direttiva abbia subito parecchi tagli e modifiche, gli aspetti e gli obiettivi fondamentali sono rimasti presenti nel testo definitivo.

Il presente elaborato, la cui analisi partirà dagli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, primo tra tutti quello di fare dell'Unione europea l'economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010 (il raggiungimento di tale obiettivo non può, ovviamente, prescindere da un mercato interno dei servizi pienamente funzionante), prenderà in esame non solo gli aspetti ed i principi sanciti dal testo definitivo della direttiva servizi, ma anche i temi più controversi della proposta di direttiva, che ne hanno rallentato il corso e che, successivamente, non sono stati inseriti nel testo definitivo.

Pertanto verrà analizzato, oltre al contenuto della direttiva Bolkestein, il percorso legislativo e negoziale della proposta di direttiva presentata dalla

² Dal nome del Commissario per il mercato interno in seno alla Commissione Prodi (1999-2004) che l'ha proposta.

Commissione nel febbraio del 2004, fino alla sua adozione e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, Gazzetta ufficiale L 376 del 27.12.2006).

Con l'adozione di tale direttiva è possibile affermare che gli attori economici, politici e sociali concordano sull'importanza della liberalizzazione dei servizi, tramite uno strumento che, attraverso la sua trasversalità, possa rilanciare la crescita economica di cui l'Europa ha, oggi più che mai, disperatamente bisogno.

CAPITOLO I

ORIGINI

La direttiva servizi, detta *Bolkestein*, dopo un iter legislativo molto controverso iniziato nel gennaio del 2004 è stata definitivamente approvata nel dicembre del 2006. Essa costituisce una delle iniziative più importanti della Commissione Prodi ed è, senza dubbio, uno degli strumenti giuridici più ambiziosi, per il mercato interno e per l'integrazione dei tessuti economici nazionali, che la Commissione abbia elaborato durante il suo mandato. Il carattere innovativo della direttiva servizi risiede nell'accostamento delle disposizioni che prevede: in effetti è la prima volta che si trovano a coesistere, in un insieme coerente e organico, le regole comunitarie fondamentali in materia di attività economiche di servizi.³

Gli articoli 47 e 55 del Trattato CE costituiscono la base giuridica della direttiva in esame, la quale è stata adottata ai sensi dell'articolo 251 del Trattato CE tramite la procedura di codecisione.

Spesso si dice che la direttiva servizi è figlia della *strategia di Lisbona*⁴, infatti il primo passo di tale direttiva risale al marzo del 2000, al Consiglio europeo

³ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

⁴ In occasione del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) i capi di Stato e di governo hanno avviato una strategia detta *di Lisbona* con lo scopo di fare dell'Unione europea (UE) l'economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010. Sviluppata nel corso di diversi Consigli europei, questa strategia si fonda su tre pilastri: 1) un pilastro economico che deve preparare la transizione verso un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza; 2) un pilastro sociale che deve consentire di modernizzare il modello sociale europeo grazie all'investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l'esclusione sociale. Gli Stati membri sono invitati a investire nell'istruzione e nella formazione e a condurre una politica attiva per l'occupazione onde agevolare il passaggio all'economia della conoscenza; 3) un pilastro ambientale aggiunto in occasione del Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001 e che attira l'attenzione sul fatto che la crescita economica va dissociata dall'utilizzazione delle risorse naturali.

di Lisbona. L'obiettivo è quello di fare dell'Europa l'economia più competitiva, dinamica e sviluppata al mondo entro il 2010; il punto di partenza per raggiungere tale obiettivo sono appunto i servizi, nel senso che lo sviluppo del mercato interno dei servizi è fondamentale per raggiungere l'obiettivo appena descritto⁵. Infatti, secondo alcuni, la realizzazione del mercato interno dei servizi e l'eliminazione di certe regolamentazioni, grazie alla direttiva servizi, potrebbero aprire alla concorrenza dei mercati settori ancora molto chiusi; potrebbero dare dinamismo agli scambi intra-europei oggi relativamente poco evoluti⁶.

Successivamente, nel dicembre del 2000, la Commissione ha presentato una *comunicazione* nella quale venivano sottolineate le restrizioni più ricorrenti che riguardavano le sei fasi⁷ economiche dell'attività dei servizi, ovvero:

- stabilimento di un operatore;
- uso di inputs;
- promozione del servizio;
- distribuzione del servizio;
- vendita del servizio;
- servizio dopo vendita.

Per raggiungere gli obiettivi fissati nel 2000 è stato stabilito un elenco di obiettivi quantificati. Poiché le politiche in questione rientrano quasi esclusivamente nelle competenze attribuite agli Stati membri, è stato messo in atto un metodo di coordinamento aperto che comprende l'elaborazione di piani d'azione nazionali. Al di là degli indirizzi di massima per le politiche economiche, la strategia di Lisbona prevede l'adattamento e il rafforzamento dei processi di coordinamento esistenti: il processo di Lussemburgo per l'occupazione, il processo di Cardiff per il funzionamento dei mercati (beni, servizi e capitali) e il processo di Colonia in merito al dialogo macroeconomico.

⁵ Infatti i servizi costituiscono i 2/3 del PIL, più dei 2/3 dei posti di lavoro e la quasi totalità dei nuovi posti di lavoro, basta dire che il 96% dei nuovi posti di lavoro, creati tra il 1997 e il 2002 sono ascrivibili ai servizi; ma, purtroppo, a causa degli ostacoli ancora presenti, che ne impediscono la diffusione a livello transfrontaliero, essi rappresentano solo il 20% degli scambi intracomunitari.

⁶ Per un approfondimento circa gli effetti economici della liberalizzazione dei servizi, si veda A. BÉNASSY-QUÉRÉ, C. SCHWELLNUS, D. UNAL-KESENCI, *Echanges internationaux: services compris*, in La letter du C.E.PAGG.I.I., 2006, n. 255, avril, pagg. 1-4.

⁷ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

La Commissione, nella comunicazione ha altresì sottolineato il fatto che la frammentazione del mercato interno dei servizi può:

- provocare distorsioni;
- favorire, anche indirettamente, lo spostamento di posti di lavoro fuori dal territorio comunitario;
- favorire lo sviluppo di lavoro irregolare all'interno della comunità.

La Commissione ha indicato, allora, una linea di condotta indicata come *una strategia per il mercato interno dei servizi*, che ebbe il sostegno degli allora 15 Stati membri, del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni⁸. I documenti ufficiali dicevano che grazie a tale strategia, i servizi si sarebbero potuti prestare all'interno dell'Unione con la stessa facilità con cui essi venivano prestati all'interno di ogni singolo Paese membro; inoltre, sempre secondo gli stessi documenti, si trattava di una strategia che avrebbe attraversato tutti i settori dell'economia legati ai servizi. La Commissione ha così sviluppato un piano di lavoro composto da due tappe.

Per quanto riguarda la *prima tappa*, la fase più importante è stata la *consultazione* che si è svolta attraverso i seguenti strumenti: sondaggi alle imprese; incontri con gli operatori, ai quali erano sottoposti dei questionari; interrogazioni e petizioni del Parlamento europeo; seminari, statistiche, studi ad hoc, ecc.⁹; scopo di ciò è stato creare una lista delle difficoltà che impedivano il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi per arrivare in un secondo momento all'elaborazione di soluzioni attraverso uno *strumento legislativo trasversale*.

In seguito, a completamento della prima tappa, nel luglio del 2002, è stata presentata una *relazione dettagliata sullo stato del mercato interno dei servizi* che, considerando gli ostacoli ancora esistenti alla libera prestazione dei servizi, afferma che il raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona avrebbe richiesto, oltre che un

⁸ G. CAZZOLA, *La Bolkestein prima e dopo la cura*, in *Il mulino* 2006, anno 55, n.424, 2/2006, marzo-aprile, pagg. 346-355.

⁹ Per un approfondimento circa tale consultazione si veda S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

notevole sforzo politico da parte sia degli Stati membri, sia delle istituzioni europee¹⁰, forti cambiamenti imminenti nel mercato interno dei servizi.

Nel febbraio del 2003, il Parlamento europeo accetta la relazione della Commissione che riguarda l'identificazione di *“uno strumento orizzontale che garantisca la libera circolazione dei servizi sotto forma di riconoscimento reciproco - promuovendo, se possibile, l'attuazione del riconoscimento automatico - , cooperazione amministrativa e, laddove strettamente necessario, armonizzazione”*.

Per quanto riguarda la *seconda tappa*, essa si è conclusa nel gennaio del 2004 con la *presentazione della proposta di direttiva servizi*, arricchita da un documento della Commissione che mette in luce le conseguenze negative della frammentazione del mercato interno dei servizi. L'iniziativa di direttiva si propone di allargare il mercato interno al settore dei servizi, in quanto una maggiore competitività del settore manifatturiero dipende da una fornitura di servizi moderni e flessibili¹¹.

Ecco perché spesso si dice che la direttiva servizi è figlia della strategia di Lisbona, *“... anzi, di questa strategia, la proposta di direttiva ha rappresentato lo strumento principale ...”*¹².

¹⁰ Sforzo politico che doveva tradursi nell'impegno a sopprimere le frontiere e gli ostacoli esistenti e ad evitarne di nuovi.

¹¹ G. CAZZOLA, *La Bolkestein prima e dopo la cura*, in *Il mulino 2006*, anno 55, n.424, 2/2006, marzo-aprile, pagg. 346-355.

¹² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 5.

CAPITOLO II

ITER LEGISLATIVO

All'interno dell'Unione le decisioni vengono prese con estrema cautela, tenendo conto sia del bilanciamento dei poteri istituzionali tra i vari organi, sia dei rapporti politici tra i vari Stati¹³.

L'iter legislativo della direttiva in esame, durato 36 mesi, dal 13 gennaio 2004 al 27 dicembre 2006, molto travagliato, non è stato, comunque, straordinariamente lungo considerando la portata ed il contenuto della direttiva¹⁴.

Come anticipato, la proposta di direttiva da parte della Commissione, che ha fatto propria la proposta del Commissario Bolkestein¹⁵, risale al 13 gennaio 2004, per arrivare alla prima lettura da parte del Parlamento europeo solo il 16 febbraio 2006.

L'obiettivo della proposta è quello di creare un quadro giuridico volto sia ad *eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e alla libera circolazione dei servizi*, sia a *garantire ai prestatori e ai destinatari dei servizi la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del Trattato*¹⁶.

¹³ G. CAZZOLA, *La Bolkestein prima e dopo la cura*, in *Il mulino* 2006, anno 55, n.424, 2/2006, marzo-aprile, pagg. 346-355.

¹⁴ Bisogna considerare anche il particolare periodo storico: in primo luogo, a parte le tensioni e le agitazioni che si sono verificate in seguito alla proposta di direttiva dato che si tratta di una materia delicata che tocca gli interessi di interi settori produttivi, c'è da considerare che l'Unione europea usciva da una fase di allargamento senza precedenti, quello del primo maggio 2004; inoltre, bisogna ricordare anche i referendum di rigetto della Costituzione europea da parte di Francia (29 maggio 2005) e Olanda (1° giugno 2005); infine non è da sottovalutare il contestuale periodo di crisi che attraversava l'economia europea. Per un approfondimento sullo stato di mobilitazione dei movimenti sociali si veda O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963, pagg. 36 e ss.

¹⁵ Allora responsabile per il mercato interno in seno alla Commissione Prodi (1999-2004).

¹⁶ La libertà di stabilimento e la libera circolazione dei prestatori di servizi sono importanti diritti e libertà dei cittadini europei presenti già nel Trattato di Roma del 1957.

Le disposizioni della proposta di direttiva riguardanti la libertà di stabilimento si sarebbero dovute applicare e si applicano, per quanto riguarda quelle del testo definitivo, solamente nella misura in cui le attività in causa sono aperte alla concorrenza e, dunque, non obbligano gli Stati membri ad abolire i monopoli che esistono o a privatizzare certi settori¹⁷.

Al fine di eliminare gli ostacoli suddetti, la proposta di direttiva prevedeva:

- il principio del Paese d'origine, secondo il quale il prestatore deve essere sottoposto soltanto alla legislazione del proprio paese; è però da sottolineare il fatto che tale principio era accompagnato da una serie di deroghe per certi settori e soprattutto per i servizi di interesse generale¹⁸;
- il diritto dei destinatari di poter utilizzare i servizi forniti da operatori di altri Stati membri, senza essere ostacolati da misure restrittive da parte delle autorità pubbliche o da operatori privati; tale diritto era accompagnato da forme di assistenza specifica per i destinatari che utilizzavano servizi di operatori stranieri;
- la normativa riguardante il distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione dei servizi oltre che la ripartizione dei compiti tra Stato membro di origine e di destinazione con le relative procedure di controllo.

In seguito alla presentazione del Rapporto del gruppo di alto livello presieduto da Wim Kok, circa una valutazione di metà percorso del raggiungimento degli obiettivi di Lisbona¹⁹, si acuisce la distinzione tra *servizi d'interesse generale* e *servizi d'interesse economico generale*. I primi sono quei servizi sottoposti agli obblighi del servizio pubblico in quanto ritenuti espressione di un interesse generale a prescindere dal fatto che siano destinati alla vendita o meno; i secondi sono quei servizi volti a soddisfare i bisogni generali dei cittadini e la cui fornitura è affidata a

¹⁷ A.M. COMPARINI, P.AGG. PELLEGRINO, R. RÉMI, *Proposition de directive services: contribution au débat*, in *La gazette du palais*. Recueil bimestriel 2008, v. 125, n. 3, pagg. 1567-1588.

¹⁸ O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963.

¹⁹ Per un approfondimento si veda G. CAZZOLA, *La Bolkestein prima e dopo la cura*, in *Il mulino* 2006, anno 55, n.424, 2/2006, marzo-aprile, pagg. 346-355.

determinati operatori²⁰. Così diventa sempre più chiara la volontà di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva i servizi d'interesse generale quali, ad esempio, i servizi sociali²¹. In questo modo si viene a determinare, all'interno dell'Unione, una frattura²², sostanzialmente politica, non solo tra i vari partiti presenti al Parlamento europeo, ma anche tra i vari Stati membri²³. Da un lato, i

²⁰ G. CAZZOLA, *La Bolkestein prima e dopo la cura*, in *Il mulino 2006*, anno 55, n.424, 2/2006, marzo-aprile, pagg. 346-355.

²¹ La Commissione, a questo proposito, perseguiva tre obiettivi fondamentali: assicurare un funzionamento efficiente dei servizi di interesse economico generale; garantire che non venissero qualificati come tali quei servizi che collocandosi nella sfera concorrenziale non perseguono un obiettivo d'interesse generale; assicurare che non si verificino interferenze negative sui mercati aperti alla concorrenza fuori dalla sfera del servizio pubblico. Per un approfondimento si veda G. CAZZOLA, *La Bolkestein prima e dopo la cura*, in *Il mulino 2006*, anno 55, n.424, 2/2006, marzo-aprile, pagg. 346-355.

²² Per un approfondimento circa le argomentazioni a favore e contro la direttiva servizi si vedano A.M. COMPARINI, PAGO. PELLEGRINO, R. RÉMI, *Proposition de directive services: contribution au débat*, in *La gazette du palais. Recueil bimestriel 2008*, v. 125, n. 3, pagg. 1567-1588; e M. FALLON, A.C. SIMON, *La directive "services": quelle contributions au marché intérieur?*, in *Journal des tribunaux. Droit européen*, 2007, v.15, n.136, février, pagg. 33-43.

²³ **Tra i contrari:** il Presidente francese Jacques Chirac, anche se, dopo la vittoria per l'apertura a possibili modifiche della Bolkestein si è dichiarato soddisfatto ed ha iniziato la sua campagna per il "sì" francese alla Costituzione europea; la Germania di Gerhard Schröder; il Belgio di Guy Verhofstadt; la Svezia di Goran Persson, che ha chiesto ufficialmente il ritiro della Bolkestein e ha proposto di ricominciare. Contrari erano anche i socialdemocratici, secondo i quali la direttiva avrebbe messo in pericolo la natura dei servizi d'interesse economico generale, infatti, il gruppo socialista europeo ha espresso un netto "no" all'inclusione dei servizi d'interesse economico generale nella direttiva Bolkestein, chiedendo l'esclusione dei servizi sanitari e sociali. Le stesse richieste sono state avanzate dalla rappresentanza italiana del partito socialista europeo. Il segretario generale della Confederazione europea dei sindacati, John Monks, ha dichiarato di non volere la direttiva. La Confederazione Europea dei Sindacati, pur riconoscendo l'importanza della liberalizzazione dei servizi nel mercato interno, ha sottolineato l'importanza del pieno controllo delle autorità pubbliche sui servizi economici di interesse generale e, ne ha chiesto dunque l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva.

Tra i favorevoli: oltre al Gruppo del Partito Popolare europeo (PPE) anche il premier slovacco Mikulas Dzurinda, secondo il quale la liberalizzazione dei servizi era inevitabile ed era solo una questione di tempo. Nello stesso modo la pensavano anche tutti i paesi dell'Est; il primo ministro ungherese Ferenc Gyurcsany era del parere secondo cui l'arresto della liberalizzazione dei servizi

sostenitori della direttiva fanno valere la tesi secondo la quale i servizi costituiscono il 70% del PIL e degli impieghi dell'Unione e che estendendo la liberalizzazione a questo settore sarebbero aumentati crescita e occupazione; dall'altro lato, gli avversi alla direttiva portano avanti la tesi secondo la quale questa liberalizzazione, subito dopo l'allargamento ad est, avrebbe penalizzato l'ovest, l'occupazione e gli stipendi nelle attività di servizi²⁴.

In seguito all'allargamento ad est dell'Unione, nel maggio del 2004, le tensioni in merito alla direttiva si acuiscono: l'elemento di preoccupazione è ora il principio del Paese d'origine e il rischio di dumping sociale che esso comporta²⁵⁻²⁶. L'ampio dibattito che ha accompagnato l'elaborazione della direttiva e l'asprezza della discussione, che ha visto impegnate in prima fila le organizzazioni sindacali, è dipesa, infatti, dal timore che i contenuti della proposta originaria di direttiva potessero produrre effetti di destabilizzazione nei singoli mercati nazionali del lavoro. La preoccupazione, in particolare, è legata all'eventualità che, attraverso un'applicazione estesa del principio del Paese d'origine, si consentisse ai prestatori di servizi di operare in altri Paesi della Comunità e che questi continuassero ad applicare le regole più flessibili (ivi comprese quelle in materia di rapporti di lavoro) del Paese di provenienza²⁷⁻²⁸. In realtà, riguardo a ciò, la proposta di direttiva fa

avrebbe costituito un passo indietro clamoroso per l'Unione europea e la Romania era in linea con i nuovi Stati Membri. . Favorevoli alla Bolkestein erano anche Gran Bretagna ed Irlanda.

²⁴ Per un approfondimento circa l'argomento si veda C. SCHWELLNUS, *La directive services: une analyse économique*, in *La lettre du C.E.PAGG.I.I.*, 2006, n. 252, janvier, pagg. 1-4.

²⁵ Per un approfondimento sulle principali posizioni e osservazioni degli Stati Membri in seguito alla proposta di modifica, ma prima dell'accordo politico si veda la tabella n. 5 in O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963, pagg. 28 e 29.

²⁶ Per un approfondimento sull'argomento si veda M. COLUCCI, *L'Unione europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, numero 1/XVIII – 2008, Milano, Giuffrè Editore, pagg. 239-246;

²⁷ Infatti, la paura più grande era quella che un'impresa straniera, ed in particolare quelle provenienti dai nuovi Paesi membri, potesse sottrarsi alle pratiche, alle autorizzazioni o ai requisiti più severi del Paese di destinazione del servizio rispetto a quelli applicati nel proprio Paese, generando così, ad

riferimento ad una direttiva del 1996, la 96/71/CE, secondo la quale ai lavoratori temporaneamente distaccati in un altro Stato membro, sarebbero state applicate le condizioni lavorative del Paese in cui la prestazione era stata fornita; tali condizioni riguardano l'applicazione del salario minimo, gli orari di lavoro, le condizioni di sicurezza e salute e alcune norme antidiscriminatorie.

Tra la proposta e la prima lettura, il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale hanno dato i loro pareri: il primo propenso all'esclusione dei servizi di interesse economico generale dall'ambito di applicazione della direttiva, ma favorevole al principio del Paese d'origine; il secondo contrario al principio del Paese d'origine, ha richiesto anche alcune esclusioni dall'ambito di applicazione della direttiva come, ad esempio, i servizi audiovisivi o i servizi d'interesse economico generale. Secondo il Comitato economico e sociale, la direttiva rischia di causare un indebolimento delle norme di protezione sociale, salariali e di sicurezza sul lavoro: infatti ha richiesto un *periodo di transizione* prima dell'applicazione, considerata *prematura* del principio del Paese d'origine.

Il voto in prima lettura da parte del Parlamento europeo²⁹, pur sbloccando la situazione, ha fortemente ridotto l'ambito di applicazione della direttiva lasciando fuori molti servizi, sostituendo il principio del Paese d'origine con la libera prestazione dei servizi³⁰ ed eliminando, infine, le disposizioni relative al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione dei servizi. Dunque, è stato il voto in prima lettura del Parlamento europeo ad apportare il maggior numero di modifiche alla direttiva.

esempio, un degrado delle condizioni di lavoro ad esempio. Da qui lo *spauracchio dell'idraulico polacco*.

²⁸ M.ROCCELLA, T.TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, quarta edizione, 2007, casa editrice Dott. Antonio Milani, CEDAM, pagg. 149-151.

²⁹ Per un approfondimento circa la ripartizione dei voti in Parlamento nella prima lettura della proposta di direttiva si veda la tabella n. 3 in O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963, pag. 20.

³⁰ Parleremo della sostituzione del principio del Paese d'origine con la libera prestazione dei servizi successivamente, in ogni caso per un approfondimento si veda O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963.

In un secondo tempo la Commissione ha deciso per la non esclusione dei servizi di interesse economico generale e dei servizi giuridici e l'esclusione parziale dei servizi sociali ma, nel complesso, ha accettato le modifiche apportate dal Parlamento europeo, limitandosi a fare soltanto qualche precisazione.

Successivamente, il Consiglio ha introdotto un meccanismo di valutazione reciproca riguardante gli obblighi che gli Stati membri possono imporre ai prestatori di altri Stati membri all'interno del loro territorio.

Il Parlamento europeo, infine, volendo rafforzare il proprio ruolo in materia di esercizio dei poteri di esecuzione da parte della Commissione, nella seconda lettura ha sostituito la procedura di regolamentazione con la *procedura di regolamentazione con controllo*. Tale procedura, che consente al Parlamento europeo non solo di essere informato, ma anche di opporsi al progetto della Commissione, verrà applicata *ai provvedimenti di esecuzione della direttiva (art.36) che la commissione dovrà adottare con l'assistenza del comitato (art. 40), segnatamente in materia di assicurazioni e di garanzie professionali (art. 23, comma 4)*³¹.

Si è cercato di dare delle spiegazioni alla natura controversa dell'iter legislativo della direttiva Bolkestein, ad esempio, secondo Alain Lamassoure sono stati commessi tre errori di fondo:

- *il primo errore concerne l'analisi economica: come molti economisti, gli esperti di Bruxelles hanno considerato e trattato i servizi come un insieme relativamente omogeneo. A partire da questa analisi globale, ne hanno dedotto calcoli teorici sull'argomentazione del PIL e degli impieghi che permetterebbe la trasformazione di 25 mercati nazionali in un grande mercato fluido di taglia continentale;*
- *il secondo errore riguarda la diagnosi sulla vera natura ed il vero obiettivo delle principali barriere che ostacolano la libera circolazione dei servizi. Molto spesso, lo scopo delle regolamentazioni e di alcune procedure "ostacolanti" non è di proteggere i professionisti nazionali contro l'insediamento degli*

³¹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 14.

stranieri, quanto di proteggerli nei confronti di altri connazionali. Infatti, per alcuni tipi di attività, il problema di fondo non è il protezionismo, bensì il corporativismo; ciò che è temuto non è la concorrenza straniera, ma la concorrenza semplicemente;

- *Il terzo errore, è rappresentato da ciò che ha sperato Frits Bolkestein; errore condiviso con tutta la Commissione Prodi, la quale aveva dato sostegno unanime. L'errore sarebbe stato quello di credere di aver trovato la soluzione a tutti i problemi, sottoponendo tutte le categorie dei servizi alle stesse regole comuni, secondo il principio del Paese di origine. Ciò avrebbe portato il procedimento legislativo ad un bivio: o limitarsi ad alcuni principi vaghi, privi di contenuto giuridico; o a moltiplicare le eccezioni per tenere conto dell'eterogeneità del settore; o, in fine, ad abolire migliaia di legislazioni e pratiche nazionali.³²*

La direttiva è stata definitivamente approvata da Parlamento e Consiglio, il 12 dicembre 2006, divenendo la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006. È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (L 376) il 27 dicembre 2006.

In definitiva si tratta di una combinazione equilibrata che riguarda: misure di armonizzazione strettamente mirate, cooperazione amministrativa, semplificazione normativa, consolidamento di principi giurisprudenziali, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi; ma ciò che conta principalmente è il fatto che il suo ambito di applicazione, rispetto a quello della proposta originale del 2004, anche se profondamente mutato è ancora molto ampio.

È importante sottolineare che, quale che fosse la fondatezza di simili preoccupazioni rispetto al testo originario della proposta di direttiva, bisogna adesso prendere atto che la direttiva è stata elaborata in termini tali da evitare sovrapposizioni con le regole comunitarie preesistenti in tema di circolazione dei

³² A. LAMASSOIRE, *Après la directive Bolkestein: l'Europe progresse*, in *Commentaire*, 2006, v. 29, n. 115, automne, pagg. 661-667.

lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. Ciò si desume chiaramente, come vedremo successivamente, dalla disposizione di principio contenuta nel suo articolo 3, dalla quale risulta chiarito che *se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche*, con la precisazione che tra tali atti comunitari rientra la direttiva 96/71/CE³³⁻³⁴.

La particolarità di questo discusso iter legislativo risiede nel fatto che ci sono voluti ben 25 mesi per arrivare alla prima lettura da parte del Parlamento europeo (dal 13 gennaio 2004 al 16 febbraio 2006), e solo 10 mesi per arrivare dalla prima lettura alla pubblicazione della direttiva nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (dal 16 febbraio 2006 al 27 dicembre 2006)³⁵.

Riassumendo, le tappe fondamentali dell'iter legislativo della direttiva servizi sono 8:

- **23 e 24 marzo 2000:** il Consiglio europeo di Lisbona, sottolinea l'importanza dei servizi come mezzo per raggiungere gli obiettivi di Lisbona;
- **30 luglio 2002:** Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, su *Lo Stato del mercato interno dei servizi*, nella quale la Commissione mette in evidenza gli ostacoli, alla libera prestazione dei servizi all'interno del territorio comunitario, affermando che *c'è un grosso divario tra la visione di un'Europa economica*

³³ 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, Gazzetta ufficiale n. L 018 del 21/01/1997 pagg. 0001 – 0006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:IT:HTML>.

³⁴ M.ROCCELLA, T.TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, quarta edizione, 2007, casa editrice Dott. Antonio Milani, CEDAM, pagg. 149-151.

³⁵ Per consultare una tabella specifica circa l'iter legislativo della direttiva servizi, si veda la tabella *Chronologie*, in O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963, pagg. 57 e ss.

integrata e la realtà vissuta dai cittadini europei e dagli operatori di servizi;

- **25 febbraio 2004:** la Commissione presenta la proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno;
- **16 febbraio 2006:** il Parlamento europeo, sostituendo al principio del Paese d'origine la libera prestazione dei servizi , adotta in prima lettura la propria relazione;
- **24 aprile 2006:** la Commissione riprende la proposta modificata dal Parlamento apportando solo piccole modifiche;
- **24 luglio 2006:** il Consiglio adotta la posizione comune (6/2006);
- **12 dicembre 2006:** il Parlamento europeo ed il Consiglio approvano la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUCE L 376 del 27/12/2006);
- **28 dicembre 2009:** scade il termine di tre anni atto al recepimento della direttiva servizi da parte degli Stati membri³⁶.

³⁶ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO POLITICHE COMUNITARIE, *Guida per il monitoraggio relativa alla direttiva servizi*, Roma, ottobre 2007.

CAPITOLO III

LIBERTÀ FONDAMENTALI

Sommario: 3.1 – Libera prestazione dei servizi; 3.2 – Fonti normative; 3.3 – Le forme di restrizione vietate dall'art. 49 TCE.

Il diritto di un cittadino comunitario di lasciare il proprio Paese di origine per recarsi in un altro Stato membro per esercitare un'attività economica alle stesse condizioni stabilite per i cittadini nazionali costituisce il denominatore comune di tre libertà fondamentali: la libera circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Gli articoli da 39 a 55 TCE, assieme ad una vasta produzione normativa, regolano la libera circolazione delle persone che esercitano un'attività economica all'interno della Comunità. La differenza sta nella natura e nel carattere dell'attività svolta: infatti, la libera circolazione delle persone è soggetta ai tre fenomeni giuridici distinti appena citati:

- **La libera circolazione dei lavoratori** (artt. da 39 a 42). Si tratta di una libertà che riguarda i lavoratori subordinati che spostandosi dal Paese membro di origine, vanno ad esercitare nel Paese membro di accoglienza un'attività economica reale e remunerata al servizio di un datore di lavoro. È un insieme di regole e principi che garantiscono a tutti i lavoratori subordinati della Comunità il diritto di esercitare una qualsiasi attività economica sul territorio di uno Stato membro beneficiando, insieme ai membri della famiglia, delle stesse condizioni di vita e di lavoro e delle stesse prerogative sociali e fiscali di cui godono i lavoratori subordinati nazionali³⁷;
- **Il diritto di stabilimento** (artt. da 43 a 48). È un insieme di regole che organizzano la libertà di stabilirsi in un altro Stato membro a titolo

³⁷A. MATTERA, Dispensa: *Il diritto dell'Unione europea. Raccolta di saggi, di estratti di opere e di elaborati*, Insegnamento *Diritto dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2007-2008.

principale³⁸ o secondario³⁹, di svolgervi un'attività economica indipendente mediante un insediamento in pianta stabile e per una durata indeterminata, di beneficiare nello Stato ospite dei medesimi diritti e vantaggi riconosciuti ai cittadini nazionali. Infatti, ogni cittadino della Comunità ha diritto di stabilirsi sul territorio di un altro Stato membro per accedere ad un'attività non subordinata ed esercitarla mediante il trasferimento integrale della propria attività, oppure con l'apertura di un'agenzia, di una filiale, o di una succursale alle stesse condizioni previste per i cittadini nazionali. L'art. 43 è l'applicazione particolare del principio di pari trattamento sancito dall'art. 12 del Trattato, che la Corte considera una delle disposizioni giuridiche fondamentali della comunità⁴⁰;

- **La libera prestazione di servizi** (artt. da 49 a 55). Tale libertà non è definita dal Trattato; essa si evince, comunque con chiarezza, dall'interpretazione degli articoli 49⁴¹ e 50⁴² TCE. Si tratta del diritto conferito ai cittadini comunitari di compiere, a titolo occasionale, delle prestazioni di attività economiche attraverso le frontiere interne della comunità. Se per la libera circolazione dei lavoratori e per il diritto di stabilimento è implicita un'integrazione del lavoratore salariato o del professionista indipendente nel

³⁸ Trasferendo l'intera attività o costituendo o gestendo un'impresa ed in particolare una società ai sensi dell'art. 48 TCE. La *costituzione* o *gestione* di un'impresa o società implicano la possibilità per un cittadino di uno Stato membro di acquistare la proprietà totale o parziale o di assumere il controllo di un'impresa o società già esistenti in un altro Stato membro, ad esempio mediante offerte pubbliche di acquisto (OPA).

³⁹ Consiste nell'apertura di agenzie, succursali o filiali da parte di cittadini di uno Stato membro in un altro Stato membro. Le agenzie, le succursali o le filiali create nel Paese ospite devono dipendere da una società madre stabilita in uno Stato membro.

⁴⁰ A. MATTERA, Dispensa: *Il diritto dell'Unione europea. Raccolta di saggi, di estratti di opere e di elaborati*, Insegnamento *Diritto dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2007-2008.

⁴¹ L'art. 49 vieta ogni restrizione alla libera circolazione dei servizi all'interno del territorio comunitario nei confronti dei cittadini comunitari stabiliti in un Paese diverso da quello del destinatario della prestazione.

⁴² L'art. 50 definisce i servizi come prestazioni fornite dietro retribuzione nella misura in cui non siano disciplinate dalle disposizioni relative alle altre libertà.

sistema giuridico professionale del Paese ospitante, la libera prestazione dei servizi pone le proprie basi sull'accettazione reciproca delle diversità e, quindi, sul fondamentale principio del mutuo riconoscimento⁴³. L'attuazione di tale principio presuppone l'accettazione delle regole del Paese d'origine senza che lo Stato d'accoglienza possa, senza giustificazioni, esigere che un prestatore di servizi, sulla base delle libertà in questione, risponda alle regole applicabili in caso di stabilimento⁴⁴. Lo Stato membro destinatario è tenuto a riconoscere le capacità professionali e tecniche, le conoscenze e le qualifiche, oltre ai titoli e ad altri certificati di cui dispongono i cittadini degli altri Stati membri nella misura in cui corrispondono o sono equivalenti alle capacità, conoscenze, qualifiche e diplomi in possesso dei cittadini dello Stato in questione e richiesti come condizione d'accesso ad un'attività economica e al suo esercizio. Lo Stato membro, ove la prestazione di servizi è fornita, è tenuto ad accettare le qualifiche equivalenti relative alle capacità professionali, tecniche, finanziarie dei prestatori di servizi già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro⁴⁵⁻⁴⁶⁻⁴⁷.

⁴³ Il principio del mutuo riconoscimento è figlio della sentenza *Cassis de Dijon* i cui principi sono i seguenti: le regolamentazioni commerciali nazionali, anche se indistintamente applicabili, non possono impedire l'accesso al mercato nazionale dei prodotti legalmente realizzati e commercializzati in un altro Stato membro (principio del mutuo riconoscimento); tale accesso può essere legittimamente vietato solo se la regolamentazione è necessaria per raggiungere un obiettivo di interesse generale e degno di essere protetto. Oltre ai criteri di proporzionalità e di sostituibilità, è necessario anche un nesso di causalità tra il divieto e l'obiettivo perseguito. Per ulteriori approfondimenti sul principio del mutuo riconoscimento, si veda A. MATTERA, Dispensa: *Il diritto dell'Unione europea. Raccolta di saggi, di estratti di opere e di elaborati*, Insegnamento *Diritto dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2007-2008, pag 264 e ss.

⁴⁴ A. MATTERA, Dispensa: *Il diritto dell'Unione europea. Raccolta di saggi, di estratti di opere e di elaborati*, Insegnamento *Diritto dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2007-2008.

⁴⁵ Circa le qualifiche delle imprese, la prova di equivalenza può essere fornita da accordi di mutuo riconoscimento dei sistemi di certificazione volontaria.

⁴⁶ Tali principi sono stati affermati dalla Corte in particolare nella sentenza "Dennemeyer" del 25 luglio 1991. Per un approfondimento si veda A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 12.

3.1 – Libera prestazione dei servizi

Nell'economia europea i servizi costituiscono il motore della crescita, sono alla base dello sviluppo. L'importanza dei servizi economici all'interno del territorio europeo si evince anche da una Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo⁴⁸, secondo la quale:

- I servizi economici rappresentano il 70% del PIL e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri;
- Il 96 % dei nuovi posti di lavoro creati tra il 1997 e il 2002 è nel settore dei servizi;
- I servizi costituiscono un settore chiave per l'impiego delle donne, che possono così trarre beneficio dalle possibilità offerte dalla realizzazione del Mercato Interno;
- La liberalizzazione dei servizi economici costituisce una priorità per conseguire l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona di migliorare l'occupazione e la coesione sociale e di pervenire ad una crescita economica sostenibile allo scopo di fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo entro il 2010 con nuovi e migliori posti di lavoro.
- La realizzazione di un mercato unificato dei servizi economici contribuirà a garantire un modello sociale avanzato e a diffondere così nel mondo un modello di civiltà cui numerosi paesi fuori dall'Unione s'ispirano⁴⁹.

La stessa Commissione, nel succitato rapporto del 2002, elenca una serie di ostacoli che limitano lo sviluppo dei servizi all'interno dell'Europa. Di conseguenza, i servizi non riescono a sviluppare il loro potenziale di crescita di posti di lavoro e

⁴⁷ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 12.

⁴⁸ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su “*Lo stato del mercato interno dei servizi*” del 30 luglio 2002.

⁴⁹ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pagg. 2-3.

quindi, sia i prestatori che i destinatari dei servizi, non possono godere pienamente degli effetti del Mercato interno⁵⁰.

Tali ostacoli derivano da:

- procedure amministrative eccessivamente gravose;
- l'incertezza giuridica che caratterizza le attività transfrontaliere;
- la mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri⁵¹.

3.2 – Fonti normative

Le fonti normative che disciplinano la libera prestazione di servizi sono sia di diritto primario, che di diritto secondario. Per quanto riguarda il diritto primario, elenchiamo:

- **Articolo 12⁵² TCE**, che introducendo un regola di carattere generale, vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. Le disposizioni di tale articolo si applicano alle fattispecie che rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario e per le quali il Trattato non prevede regole specifiche di non discriminazione. La Corte ha, inoltre, precisato che una regolamentazione contraria all'articolo 39 è, altresì, contraria all'articolo 12. Lo stesso vale per le regolamentazioni contrarie agli articoli 43 e 49. La Corte ha dichiarato che l'articolo 12 è direttamente applicabile a titolo autonomo quando si rilevi una discriminazione fondata sulla nazionalità in un settore che non sia oggetto di una sua disposizione specifica;
- **Articoli 45, 46, 47, 48 TCE**, tali articoli, assieme agli articoli 43 e 44, disciplinano il diritto di stabilimento. In particolare, l'articolo 47 costituisce la base giuridica della direttiva 2006/123/CE, mentre l'articolo 48 prescrive le

⁵⁰ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pagg. 2-3.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² **Articolo 12 TCE**: Nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

condizioni a cui le società devono attenersi per poter beneficiare delle regole relative alla libera prestazione di servizi;

- **Articoli 49, 50, 51, 55 TCE**, che disciplinano la libera prestazione dei servizi.

Per quanto riguarda, invece, il diritto secondario, è la direttiva 2006/123/CE, detta Bolkestein, del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, che disciplina la libera prestazione di servizi.

3.3 – Le forme di restrizioni vietate dall’art. 49 TCE

Le restrizioni vietate dall’art. 49 sono le stesse descritte in materia di libera circolazione dei lavoratori e diritto di stabilimento. Ai sensi dell’art. 49 TCE, affinché si configuri una violazione devono sussistere due condizioni:

- la violazione deve seguire da una misura statale oppure da convenzioni o regolamenti emanati da organizzazioni di diritto privato, che mirano a regolare, in maniera collettiva, le prestazioni di servizi;
- questa stessa violazione deve essere analizzata come una discriminazione ai danni del prestatore di servizi o come una restrizione ingiustificata⁵³.

Si possono distinguere tre tipi di misure discriminatorie o restrittive:

- Le *discriminazioni formali*: categoria che comprende le misure che stabiliscono un trattamento formalmente discriminatorio applicabile ai cittadini di altri Stati membri rispetto al trattamento riservato ai cittadini nazionali⁵⁴;
- Le *discriminazioni materiali* (dissimulate): categoria che copre le misure che, pur essendo formalmente applicabili sia ai prestatori di servizi nazionali che a quelli provenienti da altri Stati membri, senza che ne risulti una

⁵³ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 10.

⁵⁴ Ad esempio una discriminazione fondata sulla nazionalità, anche se un regime interno discriminatorio applicabile ai soli cittadini nazionali (discriminazione al contrario) non è contrario all’art. 49 TCE.

differenziazione basata sulla nazionalità, si risolvono, dal punto di vista materiale, in un trattamento discriminatorio verso i cittadini di altri Stati membri⁵⁵;

- Le *misure indistintamente applicabili, de jure e de facto*, ai cittadini dello Stato membro in questione e ai cittadini di altri Stati membri⁵⁶.

L'art. 49 TCE impone sia l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro, sia la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora si applichi sia ai prestatori nazionali che a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi⁵⁷⁻⁵⁸.

Tuttavia, la Corte precisa che certe restrizioni alla libera prestazione dei servizi possono essere mantenute o introdotte se sono giustificate da ragioni imperative d'interesse generale, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito; l'applicazione delle normative nazionali di uno Stato membro ai prestatori stabiliti in altri Stati membri deve essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo⁵⁹⁻⁶⁰.

⁵⁵ Ad esempio un provvedimento che imponga l'esigenza del domicilio o della residenza sul territorio dello Stato membro d'accoglienza come condizione d'accesso alla prestazione dell'attività economica o al beneficio di certi vantaggi.

⁵⁶ Rientrano in questa terza categoria le misure indistintamente applicabili, sia dal punto di vista formale che materiale, ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, che comportano restrizioni ingiustificate.

⁵⁷ Si vedano le sentenze 25 luglio 1991, causa C 76/90, *Säger*, Racc. pag. I 4221, punto 12; 28 marzo 1996, causa C 272/94, *Guiot*, Racc. pag. I 1905, punto 10, e 19 gennaio 2006, causa C 244/04, *Commissione vs Germania*, Racc. pag. I 885, punto 30.

⁵⁸ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 11.

⁵⁹ Si vedano le sentenze *Säger*, punto 15; 31 marzo 1993, causa C 19/92, *Kraus*, Racc. pag. I 1663, punto 32, e 30 novembre 1995, causa C 55/94, *Gebhard*, Racc. pag. I 4165, punto 37).

Dunque, affinché una regolamentazione non sia considerata discriminazione ai sensi dell'art. 49 TCE devono sussistere tre condizioni⁶¹:

- tale regolamentazione deve essere giustificata (necessaria e proporzionata) da una ragione imperativa d'interesse generale ;
- deve essere non discriminatoria;
- la ragione imperativa in questione non deve essere tutelata dalle regole alle quali il prestatore è soggetto nello Stato membro di stabilimento.

⁶⁰A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pagg. 11-12.

⁶¹ *Ibidem*.

CAPITOLO IV

LA DIRETTIVA “SERVIZI NEL MERCATO INTERNO” DEL 12/12/2006

Sommario: 4.1 – Oggetto; 4.2 – Linee direttrici della direttiva; 4.2.1 – Vocazione orizzontale; 4.2.2 - Strumento quadro; 4.2.3 – Codifica dei principi giurisprudenziali; 4.2.4 – Complementarietà con altre disposizioni comunitarie.

4.1 – Oggetto

La direttiva servizi, si prefigge di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi, nonché la libera circolazione dei servizi stessi all'interno del territorio degli Stati membri, assicurando un'elevata qualità degli stessi servizi⁶².

La direttiva Bolkestein non intende liberalizzare i servizi d'interesse economico generale riservati ad enti pubblici o privati, né intende privatizzare enti pubblici che forniscono tali servizi⁶³; non intende nemmeno abolire quei monopoli che forniscono servizi, né gli aiuti concessi dagli Stati membri ai quali si applicano le regole comunitarie sulla concorrenza⁶⁴.

La direttiva Bolkestein lascia liberi gli Stati membri di definire quali siano i servizi di interesse economico generale, il modo in cui questi debbano essere organizzati e finanziati ed, infine, a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti⁶⁵.

Tale direttiva, inoltre, non pregiudica quelle misure adottate, sia a livello nazionale che comunitario, volte a promuovere e tutelare la diversità culturale e linguistica ed il pluralismo dei media⁶⁶.

⁶² Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 1 comma 1.

⁶³ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 1 comma 2.

⁶⁴ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 1 comma 3.

⁶⁵ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 1 comma 3.

⁶⁶ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 1 comma 4.

Anche se la Direttiva non incide sulla normativa dei singoli Stati membri in materia di diritto penale, gli Stati non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando le suddette disposizioni e, quindi, aggirando le norme della direttiva stessa⁶⁷.

La Direttiva non modifica o pregiudica quelle norme, comunitarie o nazionali, in materia di lavoro, condizioni di occupazione, condizioni di lavoro, i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori, sicurezza sociale; non vengono pregiudicati, altresì, il diritto di negoziare, di concludere ed eseguire accordi collettivi e di intraprendere azioni sindacali⁶⁸. Per ragioni più politiche che giuridiche, la maggior parte di queste specificazioni sono state apportate successivamente, infatti non erano presenti nel testo originale.

La direttiva “Servizi nel Mercato interno”, costituisce un *corpus juris unicum* in quanto non si limita a fissare delle norme nel settore d’interesse, ma:

- codifica le regole esistenti;
- integra gli sviluppi giurisprudenziali nella materia;
- completa le altre regole di diritto derivato sulla prestazione di attività economiche ai sensi del Trattato;
- semplifica le regole applicabili nel settore considerato;
- non prescrive regole uniformizzatrici, ma dei principi generali e precisi, che gli Stati membri devono attuare nella loro legislazione nazionale⁶⁹;
- adatta le regole alle esigenze della società contemporanea⁷⁰;
- garantisce la realizzazione degli obiettivi essenziali della società, come per esempio:
 - una protezione elevata dei cittadini grazie ai numerosi diritti che sono previsti in loro favore⁷¹;

⁶⁷ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 1 comma 5.

⁶⁸ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 1 comma 6 e7.

⁶⁹ Ad esempio la creazione di uno sportello istituzionale unico per il prestatore, l’ammorbidimento dei regimi di autorizzazione, ecc.

⁷⁰ Ad esempio il ricorso alle procedure elettroniche, la cooperazione e l’aiuto reciproco tra gli Stati membri, la trasparenza.

- l'uguaglianza tra uomini e donne;
- il miglioramento del livello e della qualità di vita e la coesione economica e sociale;
- un alto livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente;
- mira a realizzare un importante obiettivo nel quadro della Strategia di Lisbona, volta a fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo entro il 2010: la liberalizzazione dei servizi economici nel Mercato unico europeo;
- rispetta le tradizioni, le specificità, le diversità sociali e culturali dei diversi Stati membri nella concezione e protezione dei valori essenziali;
- persegue un obiettivo fondamentale dell'Unione: un'unione sempre più stretta dei popoli europei⁷².

La Direttiva in esame persegue un duplice obiettivo:

- eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi economici all'interno del territorio comunitario;
- eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi economici all'interno del territorio comunitario⁷³.

4.2 – Linee direttrici della direttiva

Già dal suo esordio, la direttiva servizi è stata elaborata seguendo quattro linee principali che, nonostante le modifiche e le restrizioni del suo ambito di applicazione, apportate durante l'iter legislativo, sono ancora presenti nell'attuale testo. In particolare, le quattro linee direttrici poste alla base della direttiva sono :

- avere una vocazione orizzontale;

⁷¹ Ad esempio la promozione della qualità dei servizi offerti, una serie di obblighi in materia d'informazione che incombono sul prestatore e delle regole di assistenza da parte delle autorità nazionali; obbligo di trasparenza concernente il prestatore e la sua prestazione; ecc.

⁷² A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pagg. 15-16.

⁷³ Direttiva Servizi (2006/123/CE), considerando n. 5.

- offrire uno strumento quadro;
- codificare la giurisprudenza della Corte di Giustizia;
- completare altre disposizioni di diritto comunitario in materia di servizi⁷⁴.

4.2.1 – Strumento orizzontale

La direttiva in esame presenta un ambito di applicazione molto ampio, malgrado i tagli apportati rispetto alla proposta originale. Infatti, la direttiva copre tutte le categorie di servizi, tranne quelle specificatamente indicate nel testo della stessa. In altre parole, la direttiva non presenta una *lista positiva*, un elenco, dei servizi ai quali può essere esteso il suo ambito di applicazione; essa presenta, invece, una *lista negativa*, un elenco delle categorie di servizi escluse dal suo ambito di applicazione, che in questo modo risulta essere *indefinito, aperto ed evolutivo*⁷⁵. Si è, infatti, parlato di tecnica dell'*opt-out* ovvero, Parlamento europeo e Consiglio hanno individuato e selezionato, prese singolarmente, le categorie di servizi da escludere dall'ambito di applicazione della direttiva, piuttosto che usare l'opposta tecnica dell'*opt-in*⁷⁶.

È da sottolineare il fatto che la direttiva utilizza una nozione di servizio ampia. Dall'interpretazione degli artt. 49 e 50 da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia, si evince che deve trattarsi di un'attività economica⁷⁷:

- esercitata in maniera indipendente;
- avente carattere occasionale e temporaneo⁷⁸⁻⁷⁹;

⁷⁴ S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

⁷⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 14.

⁷⁶ Come vedremo successivamente, successive esclusioni unilaterali dall'ambito di applicazione della direttiva non sono più ammesse; al contrario, gli Stati membri hanno la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della direttiva anche ai settori esclusi dal testo.

⁷⁷ A. MATTERA, Dispensa: *Il diritto dell'Unione europea. Raccolta di saggi, di estratti di opere e di elaborati*, Insegnamento *Diritto dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2007-2008.

- il cui prestatore ed il cui beneficiario siano stabiliti nella comunità;
- prestata normalmente⁸⁰ dietro retribuzione⁸¹;
- che abbia carattere transfrontaliero, cioè che sia effettuata attraverso le frontiere intracomunitarie⁸².

Dunque, salvo le esclusioni previste, l'ambito di applicazione della direttiva copre tutte le categorie di servizi⁸³:

- *ai servizi alle imprese*⁸⁴;
- *ai servizi alle famiglie, agli individui ed ai consumatori*⁸⁵;

⁷⁸ Il carattere temporaneo di una prestazione dipende dal fatto che il rapporto contrattuale che si stabilisce tra prestatore e destinatario si riferiscono all'esercizio di un'attività limitata nel tempo e di durata prevedibile. Secondo la Corte (Sentenza Bruno Schnitzer dell'11/12/2003) il carattere temporaneo deve essere valutato tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità della prestazione.

⁷⁹ Il carattere della temporaneità comunque non esclude la possibilità per il prestatore di dotarsi nel paese di accoglienza di infrastrutture (ufficio, studio) se necessarie all'assolvimento della prestazione. Tale nozione di prestazione non esclude nemmeno il fatto che la prestazione possa estendersi per periodi prolungati, come parecchi anni (ad es. costruzione di un grande edificio).

⁸⁰ La condizione della retribuzione non è imperativa, infatti la Corte ha precisato che il carattere aleatorio della contropartita non toglie il carattere economico alla prestazione.

⁸¹ La retribuzione è importante perché rappresenta la contropartita economica della prestazione. Dunque, la retribuzione implica la presenza di un profitto, di uno scopo lucrativo e di un beneficio commerciale percepito dai prestatori.

⁸² È fondamentale che almeno un elemento della prestazione (prestatore, destinatario o prestazione stessa) si trovi in uno Stato membro diverso da quello in cui si trovano gli altri elementi. Infatti se tutti gli elementi si trovassero nello stesso Stato, saremmo di fronte ad una situazione interna estranea alla libera prestazione dei servizi.

⁸³ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248;

O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963.

⁸⁴ Consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Cfr. Considerando 33 della direttiva servizi.

⁸⁵ Servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall'ambito di applicazione

- *ai servizi misti*⁸⁶.

Ai sensi dell'art. 49 del Trattato possiamo identificare quattro diverse forme di prestazione di servizi transfrontaliere:

- spostamento del prestatore⁸⁷;
- spostamento del destinatario⁸⁸;
- spostamento contemporaneo del prestatore e del destinatario⁸⁹;
- spostamento della prestazione⁹⁰.

Il fondamento della natura orizzontale della direttiva risiede nel fatto di aver adottato un unico strumento giuridico, la direttiva servizi, invece che una serie di direttive settoriali⁹¹, e ciò per due ordini di motivi:

- il primo ha *natura giuridica* nel senso che, essendo comuni alle diverse categorie di servizi, le tipologie di ostacolo si ripetono, di conseguenza sarebbe stato inutile e dispendioso, soprattutto in termini di tempo, ripetere anche le soluzioni, anch'esse comuni alle varie tipologie di ostacoli;

della direttiva, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani. Cfr. Considerando 33 della direttiva servizi.

⁸⁶ Spendibili sia verso le imprese, che verso i consumatori in generale, come ad esempio i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. Cfr. Considerando 33 della direttiva servizi.

⁸⁷ Ad esempio un avvocato (prestatore) si reca in un altro Paese membro per assistere un suo cliente (destinatario).

⁸⁸ Come un turista (destinatario) che si reca in un altro Paese membro per beneficiare dei servizi offerti dall'agenzia di viaggi (prestatore).

⁸⁹ È il caso delle guide turistiche (prestatori) che assieme a turisti (destinatari) dello stesso Paese, si recano in un altro Paese membro per un viaggio organizzato.

⁹⁰ Ad esempio un cittadino (destinatario) di uno Stato membro assicura presso un'agenzia assicurativa (prestatrice) dello stesso Stato una residenza che si trova in un altro Paese membro. In questo caso la prestazione è l'assicurazione.

⁹¹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 17.

- il secondo ha *natura politica*, in quanto portare avanti un approccio che avesse considerato separatamente le varie categorie di servizi, ovvero che avesse previsto la regolamentazione separata di ciascuna categoria di servizi, avrebbe comportato, oltre che un enorme ritardo nei lavori di preparazione degli innumerevoli strumento giuridici, una paralisi nel terziario. Infatti, viste le polemiche, le tensioni e le agitazioni sorte in seguito alla presentazione dell'*unica* proposta originale di direttiva, non possiamo certo dire che l'approccio separato avrebbe portato risultati più soddisfacenti, nonostante il testo definitivo della direttiva abbia subito profonde modifiche rispetto alla proposta originale.

4.2.2 – Strumento quadro

La direttiva è uno strumento quadro: essa si limita a predisporre un insieme di *principi essenziali* e di *divieti generali* che coprono tutti i settori facenti parte del suo ambito di applicazione e che sono necessari per regolare le questioni fondamentali, a garantire la fiducia dei consumatori e realizzare una cooperazione efficace tra i vari Stati membri⁹². Essa non detta regole precise, non prevede l'armonizzazione totale delle legislazioni nazionali in materia o una sovra-regolamentazione. Sarà compito dei vari Stati membri creare norme addizionali più specifiche contenenti le regole necessarie all'assolvimento degli obblighi comunitari provenienti dai principi e divieti suddetti. In questo modo, vengono rispettate le particolarità dei singoli settori economici e dei vari ordinamenti nazionali, a volte molto diversi tra loro, difficilmente uniformabili.

4.2.3 – Codifica dei principi giurisprudenziali

Sotto la spinta della Commissione, la Corte di giustizia ha progressivamente svolto la funzione di eliminare le barriere agli scambi di servizi, imponendo divieti al comportamento degli Stati e sanzionando le singole violazioni del Trattato da parte

⁹² S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248;

S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

degli Stati membri. Ma la Corte, non essendo un organo legislativo ma giurisdizionale, non può introdurre nuove regole di armonizzazione. È grazie alla direttiva servizi e ai suoi numerosi articoli contenenti i principi giurisprudenziali in materia di servizi e di libertà di stabilimento, che le indicazioni della Corte di giustizia non hanno più un valore circoscritto al caso di specie o al singolo Stato; grazie alla direttiva, le indicazioni della Corte in materia hanno oggi una portata universale, valgono per tutti gli Stati membri e per tutti i settori, ovviamente salvo quelli esplicitamente esclusi. In questo caso, la direttiva svolge una duplice funzione: da un lato, riepiloga i concetti e i divieti della Corte e li classifica per categorie; dall'altro, sviluppa ed interpreta estensivamente le pronunce della Corte attraverso la clausola della libera prestazione che esamineremo successivamente⁹³.

4.2.4 – Complementarietà con altre disposizioni comunitarie

La versione definitiva⁹⁴ della direttiva servizi, all'articolo 3⁹⁵, stabilisce che nel caso in cui sorgano conflitti tra le proprie disposizioni e altre disposizioni di diritto secondario, quest'ultime abbiano la preminenza rispetto alle prime.

⁹³ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 20;

S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

⁹⁴ La proposta iniziale conteneva, invece, un elenco di tutti i possibili conflitti, ed escludeva caso per caso, le proprie disposizioni in contrasto con altri atti di diritto secondario.

⁹⁵ **Articolo 3:** Se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche. Tra tali atti comunitari rientrano: a) la direttiva 96/71/CE; b) il regolamento (CEE) n. 1408/71; c) la direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive; d) la direttiva 2005/36/CE. La presente direttiva non riguarda le norme di diritto internazionale privato, in particolare quelle che disciplinano la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, ivi comprese quelle che garantiscono che i consumatori beneficeranno della tutela riconosciuta loro dalla normativa sulla protezione dei consumatori vigente nel loro Stato membro. Gli Stati membri applicano le disposizioni

Deve, però, trattarsi di una incompatibilità *effettiva e specifica*, nel senso che deve derivare da una disposizione che riguarda in modo *chiaro e preciso* una questione relativa ai servizi, sulla base di una *dimostrazione univoca e circostanziata*⁹⁶.

È, comunque, da ricordare che la direttiva è stata concepita per essere *complementare e aggiuntiva* rispetto al diritto comunitario in materia di servizi.

L'interazione della direttiva in esame con altri strumenti normativi comunitari può generare due tipi di situazioni a seconda che tale interazione generi conflitto o meno:

- si parlerà di *casi di disapplicazione* nel caso in cui l'interazione tra la direttiva e gli altri strumenti normativi generi conflitto: in questo caso la direttiva stessa prevede delle *clausole di deconnessione* per non compromettere le disposizioni degli altri strumenti comunitari⁹⁷;
- se, invece, l'interazione di cui sopra non genera conflitto, si parlerà di *casi di applicazione cumulativa*; in questo caso la direttiva e le disposizioni che ne derivano, va ad aggiungersi alle altre regole e disposizioni derivanti dagli altri strumenti⁹⁸.

della presente direttiva nel rispetto delle norme del trattato che disciplinano il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi.

⁹⁶ Per un approfondimento circa gli strumenti suscettibili di contenere disposizioni in contrasto si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 23 e 24; e S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

⁹⁷ La direttiva si riferisce, oltre che all'art. 3, ai seguenti articoli: 2, 5.4, 14.4, 17, 18.

⁹⁸ Questa complementarità tra varie disposizioni è precisata dagli articoli: 15.7, 22.1, 22.5, 23.3.

CAPITOLO V

DEFINIZIONI

Sommario: 5.1 – Definizione di servizio; 5.2 – Definizione di prestatore; 5.3 – Definizione di destinatario; 5.4 – Definizione di Stato membro di stabilimento; 5.5 – Definizione di Stabilimento; 5.6 – Definizione di regime di autorizzazione; 5.7 – Definizione di requisito; 5.8 – Definizione di motivi imperativi d’interesse; 5.9 – Definizione di autorità competente; 5.10 – Definizione di Stato membro nel quale è prestato il servizio.

La direttiva in esame prevede, all’articolo 4, dodici definizioni dei principali termini utilizzati.

5.1 – Definizione di servizio

Qualsiasi attività economica non salariata di cui all’articolo 50 del Trattato fornita normalmente dietro retribuzione⁹⁹.

Il fatto che l’attività debba essere non salariata e, quindi, indipendente è utile a distinguere i servizi dalle attività salariate¹⁰⁰ che non sono coperte dall’ambito di applicazione della direttiva¹⁰¹. Come ricordato precedentemente¹⁰², la retribuzione è importante perché rappresenta la contropartita economica della prestazione; tuttavia la condizione della retribuzione non è imperativa. In realtà, non si tratta di una nuova definizione fornitaci dalla Direttiva in esame, in quanto nulla aggiunge a quanto sancito dal Trattato.

Il *considerando 34*¹⁰³, esclude dalla categoria “servizi” le attività svolte dallo Stato o per conto di esso, dunque quelle attività finanziate con fondi pubblici. Ad

⁹⁹ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 1.

¹⁰⁰ In questo caso si parla di libera circolazione dei lavoratori (artt. da 39 a 42 TCE).

¹⁰¹ S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 36.

¹⁰² Si veda sopra, pag 36 ed in particolare le note 77 e 78.

¹⁰³ **Considerando 34:** Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione di determinate attività, in particolare di quelle finanziate con fondi pubblici o esercitate da enti pubblici, deve essere

esempio, nel caso di corsi forniti nel quadro del sistema nazionale di pubblica istruzione¹⁰⁴, gli importi versati dai destinatari a titolo di partecipazione alle spese di funzionamento di un sistema come, per esempio, le spese d'iscrizione o di scolarità pagate dagli studenti, non costituiscono una remunerazione perché il servizio è sempre essenzialmente finanziato da fondi pubblici. Dunque, queste attività non sono comprese nella definizione di *servizio* dell'art. 50 TCE e non entrano, quindi, nel campo di applicazione della direttiva. Tuttavia, secondo la Corte la nozione di attività retribuita deve essere interpretata estensivamente¹⁰⁵, *il che permette di considerare come attività economiche anche i servizi offerti gratuitamente agli utenti*¹⁰⁶⁻¹⁰⁷; dunque, qualsiasi attività o prestazione con la quale un operatore entra a far parte della vita economica può essere considerata un servizio.

effettuata, per stabilire se costituiscono un «servizio», caso per caso alla luce delle loro caratteristiche, in particolare del modo in cui sono prestate, organizzate e finanziate nello Stato membro interessato. La Corte di giustizia ha ritenuto che la caratteristica fondamentale della retribuzione sia rappresentata dal fatto che essa costituisce un corrispettivo economico per i servizi prestati, ed ha riconosciuto che la caratteristica della retribuzione è assente nelle attività svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario, quali i corsi assicurati nel quadro del sistema nazionale di pubblica istruzione o la gestione di regimi di sicurezza sociale che non svolgono un'attività economica. Il pagamento di una tassa da parte dei destinatari, ad esempio una tassa di insegnamento o di iscrizione pagata dagli studenti per contribuire in parte alle spese di funzionamento di un sistema, non costituisce di per sé retribuzione in quanto il servizio continua ad essere essenzialmente finanziato con fondi pubblici. Queste attività non rientrano pertanto nella definizione di «servizio» di cui all'articolo 50 del Trattato e sono quindi escluse dal campo d'applicazione della presente direttiva.

¹⁰⁴ In questo caso ci troviamo nel quadro dei doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario dello Stato.

¹⁰⁵ Per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 38.

¹⁰⁶ Servizi online o di intrattenimento.

¹⁰⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 38.

5.2 – Definizione di prestatore

Qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica¹⁰⁸ di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio¹⁰⁹.

Anche in questo caso la Direttiva non fornisce elementi nuovi rispetto al Trattato, che include sia le persone fisiche che giuridiche. Tuttavia ciò ha una doppia implicazione: se da un lato tale nozione include qualsiasi società costituita conformemente all'art. 48 TCE¹¹⁰, dall'altro esclude all'ambito di applicazione della direttiva i seguenti soggetti: le società di Paesi terzi che desiderano stabilirsi e fornire servizi nel territorio comunitario; le succursali di Paesi terzi in quanto non costituite conformemente all'art. 48 TCE; qualsiasi operatore di un Paese terzo che voglia fornire un servizio nel territorio comunitario¹¹¹.

Dunque, secondo la nozione dataci dalla direttiva in esame, la combinazione tra il criterio sostanziale¹¹² e quello formale¹¹³ è fondamentale affinché si parli di prestatore¹¹⁴.

¹⁰⁸ Come specificato dal considerando 38, la nozione di persona giuridica comprende tutte le entità costituite conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinate, a prescindere dal fatto che siano considerate o meno aventi personalità giuridica ai sensi della legislazione nazionale. Per un approfondimento si veda il COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

¹⁰⁹ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 2.

¹¹⁰ Dunque, qualsiasi società costituita secondo la legislazione di uno Stato membro e avente la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno di uno dei 27 Stati membri. Ovviamente, le società che hanno la sola sede sociale nel territorio comunitario devono dimostrare che la loro attività abbia un legame effettivo e continuato con uno dei 27 Stati membri.

¹¹¹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 38 e 39.

¹¹² L'esercizio effettivo di un'attività economica.

¹¹³ La costituzione giuridica in uno Stato membro ai sensi dell'art. 48 TCE.

¹¹⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 41.

5.3 – Definizione di destinatario

Qualsiasi persona fisica che sia cittadino di uno Stato membro o che goda di diritti conferitile da atti comunitari o qualsiasi persona giuridica, di cui all'articolo 48 del Trattato, stabilita in uno Stato membro che, a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio¹¹⁵.

È importante sottolineare che la nozione di destinatario è molto ampia, più ampia anche di quanto proposto originariamente. Infatti, può essere destinatario di un servizio, non solo una persona fisica cittadina di uno Stato membro o una persona giuridica creata conformemente all'art. 48 TCE, ma anche qualsiasi persona fisica di uno Stato terzo, purché goda di diritti conferitile da atti comunitari¹¹⁶. Infatti, il *considerando 36*¹¹⁷ dà agli Stati membri la possibilità di estendere il concetto di

¹¹⁵ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 3.

¹¹⁶ Per un approfondimento sugli atti comunitari si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 42.

¹¹⁷ **Considerando 36:** La nozione di prestatore dovrebbe comprendere qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o persona giuridica che esplica un'attività di servizio in tale Stato membro esercitando la libertà di stabilimento o la libera circolazione dei servizi. La nozione di prestatore quindi non dovrebbe limitarsi solo al caso in cui il servizio venga prestato attraverso le frontiere nell'ambito della libera circolazione dei servizi, ma dovrebbe comprendere anche la fattispecie in cui un operatore si stabilisce in uno Stato membro per svilupparvi le proprie attività di servizio. La nozione di prestatore, d'altra parte, non dovrebbe coprire il caso delle succursali di società di paesi terzi in uno Stato membro poiché, in conformità dell'articolo 48 del trattato, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi si applicano soltanto alle società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno della Comunità. Il concetto di destinatario dovrebbe coprire anche i cittadini di paesi terzi che beneficiano già di diritti loro conferiti da atti comunitari quali il regolamento (CEE) n.1408/71, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il regolamento del Consiglio (CE) n. 859/2003 del Consiglio, del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità e la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Inoltre, gli Stati membri possono estendere il concetto di destinatario ad altri cittadini di paesi terzi presenti sul loro territorio.

destinatario di un servizio anche a persone fisiche di Paesi terzi presenti nel territorio comunitario¹¹⁸.

5.4 – Definizione di Stato membro di stabilimento

Lo Stato membro nel cui territorio è stabilito il prestatore del servizio considerato¹¹⁹.

Come ricordato sopra, è fondamentale che almeno un elemento della prestazione si trovi in uno Stato membro diverso da quello in cui si trovano gli altri elementi, altrimenti saremmo al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva.

5.5 – Definizione di stabilimento

L'esercizio effettivo di un'attività economica, di cui all'articolo 43 del Trattato, a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi¹²⁰.

Questa definizione, precisata dal *considerando 37*¹²¹, riprende la giurisprudenza della Corte e implica:

¹¹⁸ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 42.

¹¹⁹ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 4.

¹²⁰ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 5.

¹²¹ **Considerando 37:** Il luogo di stabilimento del prestatore dovrebbe essere determinato in conformità della giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale la nozione di stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata mediante l'insediamento in pianta stabile. Tale requisito può essere soddisfatto anche nel caso in cui una società sia costituita a tempo determinato o abbia in affitto un fabbricato o un impianto per lo svolgimento della sua attività. Esso può altresì essere soddisfatto allorché uno Stato membro rilasci autorizzazioni di durata limitata soltanto per particolari servizi. Lo stabilimento non deve necessariamente assumere la forma di una filiale, succursale o rappresentanza, ma può consistere in un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente ma autorizzata ad agire su base permanente per conto dell'impresa, come nel caso di una rappresentanza. Secondo questa definizione, che comporta l'esercizio effettivo di un'attività economica nel luogo di stabilimento del prestatore di servizi, una semplice casella postale non costituisce uno stabilimento. Se uno stesso prestatore ha più luoghi di stabilimento, è importante determinare da quale luogo di stabilimento è prestato il servizio effettivo in questione. Nei casi in cui è difficile determinare da quale dei vari luoghi di stabilimento un

- l'esercizio effettivo di un'attività economica;
- per una durata di tempo indeterminata;
- mediante l'insediamento in pianta stabile¹²²;

Come scrive Salvatore D'Acunto¹²³, si tratta di una definizione *sostanziale e ampia* allo stesso tempo: è sostanziale in quanto implica l'esercizio effettivo di un'attività economica, per una durata di tempo indeterminata e mediante l'insediamento in pianta stabile¹²⁴; è ampia in quanto la semplice costituzione di una società a tempo determinato è ricoperta da tale definizione¹²⁵.

La stessa condizione è rispettata quando uno Stato membro concede delle autorizzazioni per dei servizi precisi e di durata limitata.

Nel caso in cui un prestatore abbia più di un luogo di stabilimento, bisogna determinare a partire da quale luogo di stabilimento è fornito il servizio; in caso sia difficile da determinare tra più di un luogo di stabilimento, si sceglie quello in cui il prestatore ha il centro delle sue attività per quel preciso servizio.¹²⁶

Se le disposizioni che precedono sono dedicate alle libertà concesse tanto ai prestatori, quanto ai destinatari, quelle che seguono riguardano i vincoli che a questi possono essere imposti.

determinato servizio è prestato, tale luogo è quello in cui il prestatore ha il centro delle sue attività per quanto concerne tale servizio specifico.

¹²² A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 18.

¹²³ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 41.

¹²⁴ Sottolineando il fatto che una semplice caselle postale non rappresenta uno stabilimento.

¹²⁵ Si precisa che uno stabilimento non deve avere obbligatoriamente la forma di una succursale, filiale o agenzia, può anche essere un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente, purché sia autorizzata in modo permanente ad agire per conto dell'impresa.

¹²⁶ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 18.

5.6 – Definizione di regime di autorizzazione

*Qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio*¹²⁷.

Il termine regime di autorizzazione designa, dunque, quelle procedure che hanno l'effetto di obbligare un beneficiario o un destinatario a svolgere delle pratiche nei pressi di un'autorità competente al fine di poter esercitare o accedere ad un'attività di servizio¹²⁸. I regimi di autorizzazione rappresentano, in pratica, un requisito a cui viene subordinato l'accesso ad un'attività o il suo esercizio¹²⁹.

5.7 – Definizione di requisito

*Qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti ai sensi della presente direttiva*¹³⁰.

La definizione di requisito al pari, come vedremo più avanti, della nozione di autorità, va intesa ed interpretata estensivamente; in altre parole, la definizione di requisito non è limitata ai soli obblighi, divieti, condizioni e limiti¹³¹ derivanti da disposizioni amministrative, legislative regolamentari o dalla giurisprudenza, ma va

¹²⁷ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 6.

¹²⁸ O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, n.1962-1963.

¹²⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 43.

¹³⁰ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 7.

¹³¹ Per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 44.

estesa anche alle regole collettive di associazioni¹³² e agli accordi collettivi di valore generale¹³³.

5.8 – Definizione di motivi imperativi d'interesse generale

Motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale¹³⁴.

Qualunque sia l'organo a monte del requisito, affinché quest'ultimo sia ammissibile deve essere dettato da un motivo imperativo d'interesse generale. L'art. 4, al comma 8, ne elenca alcuni. Tuttavia, lo Stato membro in cui la prestazione è fornita non può ricorrere all'insieme dei motivi succitati, ma può invocarne, ai sensi dell'art. 16 della stessa direttiva, soltanto quattro¹³⁵.

5.9 – Definizione di autorità competente

Qualsiasi organo o qualsiasi istituzione responsabile, in uno Stato membro, del controllo o della disciplina delle attività di servizi, in particolare le autorità amministrative, ivi compresi gli organi giurisdizionali che agiscono in tale veste, gli ordini professionali e le associazioni o organismi professionali che, nell'ambito della propria autonomia giuridica, disciplinano collettivamente l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio¹³⁶.

¹³² Ad esempio gli ordini professionali e le federazioni sportive.

¹³³ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 44.

¹³⁴ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 8.

¹³⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 44 e 45.

¹³⁶ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 9.

Al pari della nozione di requisito, la nozione di autorità va intesa ed interpretata in modo ampio; in altre parole, non è rivolta soltanto agli organi amministrativi, ma anche agli ordini, alle associazioni, agli organismi professionali che, dotati di propria autonomia giuridica regolano l'accesso ai servizi o il loro esercizio¹³⁷.

5.10 – Definizione di Stato membro nel quale è prestato il servizio

*Lo Stato membro in cui il servizio è fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro*¹³⁸.

Per quanto riguarda le definizioni di *professione regolamentata*¹³⁹ e *comunicazione commerciale*¹⁴⁰, rispettivamente presenti all'art. 4 commi 11 e 12 della direttiva in esame, queste non sono state introdotte dalla direttiva, ma erano già presenti nel diritto comunitario¹⁴¹.

¹³⁷ Per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 43.

¹³⁸ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 4, comma 10.

¹³⁹ Professione regolamentata: un'attività professionale o un insieme di attività professionali ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE.

¹⁴⁰ Comunicazione commerciale: qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere, direttamente o indirettamente, beni, servizi, o l'immagine di un'impresa, di un'organizzazione o di una persona che svolge un'attività commerciale, industriale o artigianale o che esercita una professione regolamentata. Non costituiscono, di per sé, comunicazioni commerciali le informazioni seguenti: a) le informazioni che permettono l'accesso diretto all'attività dell'impresa, dell'organizzazione o della persona, in particolare un nome di dominio o un indirizzo di posta elettronica; b) le comunicazioni relative ai beni, ai servizi o all'immagine dell'impresa, dell'organizzazione o della persona elaborate in modo indipendente, in particolare se fornite in assenza di un corrispettivo economico.

¹⁴¹ Per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 45.

CAPITOLO VI

SFERA DI APPLICAZIONE

Sommario: 6.1 – Criterio della lista negativa; 6.2 – Esclusioni; 6.2.1 – I servizi non economici d’interesse generale; 6.2.2 – I servizi finanziari; 6.2.3 – I servizi e le reti di comunicazione elettronica; 6.2.4 – I servizi nel settore dei trasporti; 6.2.5 – I servizi delle agenzie di lavoro interinale; 6.2.6 – I servizi sanitari; 6.2.7 – I servizi audiovisivi; 6.2.8 – Le attività di azzardo; 6.2.9 – Le attività connesse con l’esercizio di pubblici poteri; 6.2.10 – I servizi sociali; 6.2.11 – I servizi privati di sicurezza; 6.2.12 – I servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari; 6.3 – Il settore fiscale.

6.1 – Criterio della lista negativa

La Direttiva servizi si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro¹⁴².

Per evitare di creare una direttiva obsoleta fin dalla nascita, si è pensato di fare una lista negativa, ovvero una lista dei servizi che vengono esclusi dall’ambito di applicazione di tale direttiva. Facendo ciò si è creato un modello di direttiva il cui ambito di applicazione è aperto ed evolutivo. Nonostante i tagli apportati al modello originale della direttiva, il suo campo di applicazione è estremamente vasto¹⁴³. Infatti, vige la regola secondo la quale tutti i servizi sono soggetti all’ambito di applicazione della suddetta direttiva, tranne quelli esplicitamente e specificatamente definiti nell’art. 2 della stessa. Essa prevede l’esclusione di un certo numero di servizi *ope legis*¹⁴⁴ o, secondo il principio per cui *lex specialis derogat generali*¹⁴⁵.

¹⁴² Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 2 comma 1.

¹⁴³ S. D’ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

¹⁴⁴ Letteralmente “*per il dettato della legge*”, è un’espressione giuridica significa che l’azione compiuta è stata compiuta “perché lo dice la legge”.

¹⁴⁵ Letteralmente “*la norma speciale deroga quella generale*”, esprime uno dei principi tradizionalmente utilizzati dagli ordinamenti giuridici per risolvere le antinomie normative: *il criterio*

Alcune delle seguenti esclusioni sono dovute più a ragioni politiche piuttosto che giuridiche; esse 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 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.

6.2 – Esclusioni

Secondo l'art. 2 della direttiva servizi, questa non si applica a:

- a) *i servizi non economici d'interesse generale*¹⁴⁶;
- b) *i servizi finanziari quali l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE*¹⁴⁷;
- c) *i servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE*¹⁴⁸;
- d) *i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE*¹⁴⁹;
- e) *i servizi delle agenzie di lavoro interinale*¹⁵⁰;

di specialità. In base a questo criterio, in caso di antinomia tra due norme giuridiche prevale quella più specifica, ossia quella la cui fattispecie è contenuta nella fattispecie dell'altra. Quest'ultima non cessa del tutto di produrre i suoi effetti, ma vede il suo ambito di applicazione ristretto ai casi in cui non trova applicazione la norma più specifica, che si pone con essa in un rapporto di regola ed eccezione; si parla, in questo caso, di deroga della norma generale da parte della norma speciale.

¹⁴⁶ Esclusione *ope legis*.

¹⁴⁷ Esclusione in base al principio *lex specialis derogat generali*.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Esclusione *ope legis*.

¹⁵⁰ Esclusione per ragioni socio-politiche.

- f) *i servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata*¹⁵¹;
- g) *i servizi audiovisivi, ivi compresi i servizi cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi radiofonici*¹⁵²;
- h) *le attività di azzardo che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse*¹⁵³;
- i) *le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato*¹⁵⁴;
- j) *i servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato*¹⁵⁵;
- k) *i servizi privati di sicurezza*¹⁵⁶;
- l) *i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione*¹⁵⁷⁻¹⁵⁸.

6.2.1 – I servizi non economici d'interesse generale

Per quanto riguarda il punto (a), a differenza dei servizi d'interesse economico generale¹⁵⁹, che non sono affatto esclusi dall'ambito di applicazione della

¹⁵¹ *Ibidem.*

¹⁵² Esclusione in base al principio *lex specialis derogat generali*.

¹⁵³ Esclusione per ragioni socio-politiche.

¹⁵⁴ Esclusione *ope legis*.

¹⁵⁵ Esclusione per ragioni socio-politiche.

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 2 comma 2 (a,b,c,d,e,f,g,h,i,j,k,l).

¹⁵⁹ I servizi d'interesse economico generale designano le attività commerciali che assolvono missioni d'interesse generale. A tal fine sono assoggettati dagli Stati membri ad obblighi specifici di servizio pubblico (articolo 86, ex articolo 90 del trattato CE). È questo in particolare il caso delle reti di trasporto, di energia e di comunicazione.

direttiva in esame, i servizi non economici d'interesse generale non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva servizi. 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. Gli Stati sono liberi di scegliere se un servizio faccia più o meno parte dei servizi economici d'interesse generale ma 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. Nel nostro caso, circa il punto (a), non si tratta di una vera e propria esclusione, in quanto i servizi non economici d'interesse generale, come quelli amministrativi (ad esempio il rilascio di documenti d'identità) non rientrano per loro stessa natura nella categoria dei servizi ai sensi dell'art. 49 del Trattato e dunque non possono essere oggetto di disciplina in un atto di diritto derivato¹⁶⁰. È stata comunque fatta tale specificazione ancora una volta per motivi politici più che economici.

6.2.2 – I servizi finanziari

Circa in punto (b) dell'art. 2 della Direttiva Servizi, l'esclusione dei servizi finanziari, art. 51¹⁶¹ del Trattato, “è motivata dall'esistenza di un *acquis* e di una *politica comunitari specifici nel settore*”¹⁶². Infatti i servizi finanziari sono regolati dall'art. 51 del Trattato, secondo il quale la liberalizzazione dei servizi finanziari deve essere attuata contestualmente alla liberalizzazione della circolazione dei capitali. La versione finale della direttiva, rispetto alla proposta originale, non

¹⁶⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 27;

S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

¹⁶¹ La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo Relativo ai trasporti. La liberalizzazione dei servizi delle banche e delle assicurazioni che sono vincolati a movimenti di capitale deve essere attuata in armonia con la liberalizzazione della circolazione dei capitali.

¹⁶² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 29.

aggiunge o rimuove nulla, si limita, invece, a precisare che l'esclusione dell'art.2 co. 2b si estende oltre che alle attività bancarie, al credito, all'assicurazione e alla riassicurazione, anche alle pensioni professionali o individuali, ai titoli, agli investimenti, ai fondi, ai servizi di pagamento e a quelli di consulenza nel settore degli investimenti, ivi compresi i servizi di cui all'allegato I della Direttiva n. 2006/48/CE del 14/06/2006, relativa all'accesso all'attività degli enti e al suo esercizio, che ricomprende quattordici categorie di servizi finanziari, 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.

6.2.3 – I servizi e le reti di comunicazione elettronica

Per quanto concerne il punto (c), ovvero l'esclusione dei servizi e le reti di comunicazione elettronica dall'ambito d'applicazione della direttiva servizi, non è un'esclusione che riguarda i suddetti servizi in quanto tali, ma riguarda alcune questioni, alcune materie, facenti parte di una categoria di norme risalenti al 2002, ovvero alle Direttive 2002/19/CE¹⁶³, 2002/20/CE¹⁶⁴, 2002/21/CE¹⁶⁵, 2002/22/CE¹⁶⁶,

¹⁶³ 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), Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 108/7, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0007:0007:IT:PDF>.

¹⁶⁴ Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni). Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 108/21, in http://eur-lex.europa.eu/pri/it/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424it00210032.pdf.

¹⁶⁵ 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). Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 108/33, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0033:0033:IT:PDF>.

¹⁶⁶ 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).

2002/58/CE¹⁶⁷, relative ai servizi un tempo chiamati di telecomunicazioni¹⁶⁸. La direttiva in esame copre quegli aspetti che non hanno una disciplina *ad hoc* da parte delle suddette direttive¹⁶⁹ come, ad esempio, gli sportelli unici o le procedure elettroniche. Gli Stati membri devono, quindi, provvedere affinché tali servizi beneficino delle disposizioni della direttiva, modificando la legislazione specifica relativa al settore delle telecomunicazioni o disciplinando la questione nella legislazione di attuazione della direttiva. L'esclusione appena esaminata (art.2 co. 2c) era presente anche nella proposta originale.

6.2.4 – I servizi nel settore dei trasporti

Per quanto attiene il punto (d), l'esclusione dei servizi di trasporto, a differenza di quanto riportato nel testo originale, è ora totale. Infatti, non ricadono nel campo di applicazione della direttiva i servizi di trasporto aerei, marittimi, per vie navigabili, ferroviari e su strada¹⁷⁰ ed i servizi portuali. L'esclusione di questi servizi richiama quanto previsto dall'art. 51 TCE: *La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti*. La proposta originale intendeva escludere dall'ambito di applicazione della direttiva

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee L 108/51, in http://www.comunicazioni.it/binary/min_comunicazioni/normativa/Dir_2002_2_2_CE.pdf.

¹⁶⁷ 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). GUCE n. L 201 del 31/7/2002, in http://www.interlex.it/testi/02_58ce.htm.

¹⁶⁸ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 29.

¹⁶⁹ S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

¹⁷⁰ Ivi compresi i taxi e le ambulanze, ma non i servizi di noleggio di veicoli, la scuola guida, la fotografia e la pubblicità aerea, la consulenza o l'intermediazione in materia di trasporti, anche se servizi connessi a quelli di trasporto.

servizi, al pari dei servizi di comunicazione elettronica¹⁷¹, solo quelle questioni o materie già armonizzate dal diritto secondario¹⁷².

6.2.5 – I servizi delle agenzie di lavoro interinale

Per quanto riguarda il punto (e), l'esclusione dei servizi delle agenzie di lavoro interinale ha, ancora una volta, una base più politica che giuridica; l'esclusione sembra voler sottolineare la distanza esistente tra la direttiva ed il suo ambito di applicazione e le questioni generali e, comunque, direttamente legati al campo del lavoro e del sociale. Nonostante ciò, l'esclusione dell'art. 2 co. e, non riguarda le agenzie di collocamento¹⁷³. Infatti la stessa Corte ha più volte sottolineato che *l'attività di collocamento dei lavoratori costituisce, conformemente alla giurisprudenza, una prestazione di servizi ai sensi degli artt. 49 CE e 50 CE*¹⁷⁴⁻¹⁷⁵.

¹⁷¹ Si veda punto (c).

¹⁷² Nella proposta iniziale, lo scopo era far rientrare nell'ambito d'applicazione della direttiva servizi, anche due ambiti di servizi particolari, oggetto sia di un'ampia ed intensa attività transfrontaliera che di ricorrenti problemi di superamento dei confini nazionali; si tratta del *trasporto di valori* e del *trasporto di persone defunte*.

¹⁷³ La differenza tra agenzia di collocamento e agenzia di lavori interinali è contenuta nel *“Employment Agencies Act 1973 and the Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 2003”*: *An “employment agency” finds work for work-seekers who are employed and paid by employers. This is often referred to as ‘permanent employment’ as once the worker has been taken on, they are an employee of the company they are working for; An “employment business” employs or engages a work-seeker under a contract who in turn works under the supervision of another person. This is known as ‘temporary agency work’ or ‘temping’. The workers under these arrangements will be paid by the agency rather than by the company they are supplied to. Where a business engages in both activities then it is classed as both an employment agency and an employment business.*

¹⁷⁴ Sentenza dell'11/01/2007, C208/05, *ITC Innovative Technology Center*, 54.

¹⁷⁵ È opportuno ricordare che per quanto riguarda il lavoro temporaneo, esiste una direttiva *ad hoc*: Direttiva n. 2008/104/CE del 19/11/2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 327/9, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:IT:PDF>.

6.2.6 – I servizi sanitari

Circa il punto (f), il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno deciso la totale eliminazione dei servizi sanitari dall'ambito di applicazione della Bolkestein: tale eliminazione comprende anche le farmacie. La direttiva non copre nemmeno quei servizi che nella proposta originale erano oggetto di specifici articoli, come ad esempio l'art. 23 della proposta iniziale della commissione riguardante il diritto dei pazienti al rimborso delle cure all'estero all'interno dell'UE. Il Parlamento ed il Consiglio, nella proposta di direttiva, sono andati nello stesso senso dell'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha più volte sottolineato, in varie sentenze¹⁷⁶ (che confermano che i servizi sanitari rientrano negli artt. 43 e 49 del Trattato e che i pazienti, in quanto destinatari, beneficiano della libera prestazione dei servizi), anche successive alle discussioni in Parlamento e Consiglio, la centralità del vantaggio dei pazienti comunitari. Infatti, i pazienti, *“avvalendosi della libertà fondamentale iscritta all'art. 49 del Trattato di Roma nella loro qualità di destinatari di servizi, qualora dovessero necessitare, o volessero ricevere delle cure in uno Stato membro diverso da quello della loro mutua, mantengono ad ogni buon conto il diritto a ottenere tali cure transfrontaliere, con annesso rimborso*¹⁷⁷”. Dall'interpretazione del *considerando 22*¹⁷⁸ della direttiva in esame, si comprende benissimo che i servizi compresi nell'ambito di applicazione della direttiva sono quei servizi forniti non a un paziente, ma ad un professionista del settore sanitario o a un ospedale, quali ad esempio: la fornitura e la manutenzione di apparecchiature mediche; i servizi di mensa o di pulizia erogati all'interno di strutture mediche o ospedaliere; i servizi di contabilità, di segreteria e amministrazione; i servizi dei centri di ricerca medica. L'ambito di applicazione della direttiva si estende anche a quelle attività non destinate a mantenere, valutare o ripristinare le condizioni di

¹⁷⁶ Alcune delle sentenze: *Kohll* del 28/08/1998, C-158/96; *Inizan* del 23/10/2003, C-56/01; *Watts* del 16/05/2006, C-372/04; *Stamatelaki* del 19/04/2006, C-444/05.

¹⁷⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 31.

¹⁷⁸ L'esclusione dei servizi sanitari dall'ambito della presente direttiva dovrebbe comprendere i servizi sanitari e farmaceutici forniti da professionisti del settore sanitario ai propri pazienti per valutare, mantenere o ripristinare le loro condizioni di salute, laddove tali attività sono riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti.

salute dei pazienti, dunque alle attività destinate a migliorare il benessere o a fornire relax, quali i centri sportivi o i centri fitness. Tutte queste categorie di servizi appena elencate, anche se legate all'ambito sanitario, hanno natura diversa¹⁷⁹. Infine, è da sottolineare il fatto che l'esclusione dei servizi sanitari riguarda solo i servizi relativi alla salute umana e non comprende anche i servizi veterinari, che restano sotto l'ambito di applicazione della direttiva.

6.2.7 – I servizi audiovisivi

Per quanto concerne il punto (g), l'esclusione dei servizi audiovisivi, concerne i servizi cinematografici, i servizi radiofonici e tutti i servizi di cui alla direttiva 2007/65 che modifica la direttiva TV senza frontiere¹⁸⁰. L'esclusione

¹⁷⁹ È opportuno ricordare che il 2 Luglio del 2008 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sui servizi sanitari ed in particolare sul diritto di rimborso delle cure transfrontaliere.

¹⁸⁰ La direttiva "Televisione senza frontiere" 89/522/CE rappresenta la pietra angolare della politica audiovisiva dell'Unione europea. La direttiva mira a garantire la libera circolazione dei servizi televisivi nell'ambito del mercato interno, tutelando nel contempo importanti obiettivi d'interesse pubblico, come la diversità culturale, il diritto di rettifica, la tutela dei consumatori e la protezione dei minori. Si prefigge inoltre di promuovere la distribuzione e la produzione dei programmi televisivi europei riservando loro una quota maggioritaria nel quadro dei programmi delle reti televisive (quote di diffusione). La direttiva stabilisce il principio, secondo il quale gli Stati membri assicurano la libertà di ricezione e non ostacolano la trasmissione sul loro territorio di programmi televisivi provenienti da altri Stati membri. Essi possono tuttavia sospendere la ritrasmissione di programmi televisivi che violano le disposizioni della direttiva in materia di protezione dei minori. Nel giugno 1997 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una nuova direttiva "Televisione senza frontiere" mirante a rafforzare la sicurezza giuridica e a modernizzare le disposizioni iniziali. I principali elementi della revisione vertono sui punti seguenti: principio di giurisdizione, eventi di particolare rilevanza per la società, televendite, tutela dei minori. Nel dicembre 2007 la Commissione ha presentato una revisione della direttiva, volta principalmente a modernizzare le norme esistenti per tener conto delle evoluzioni tecnologiche e commerciali del settore audiovisivo europeo. Ulteriori obiettivi consistono nel ridurre gli oneri normativi imposti ai fornitori di servizi audiovisivi, agevolando al tempo stesso il finanziamento dei contenuti audiovisivi europei. La direttiva mira inoltre a snellire le normative attuali, segnatamente in materia di pubblicità, e ad operare una distinzione tra i servizi "lineari" (televisione tradizionale, internet, telefonia mobile, ricevuti passivamente dall'utente) e "non lineari" (televisione e informazioni su richiesta degli utenti, quale il video su richiesta). Questi servizi beneficeranno del principio del paese d'origine e saranno pertanto tenuti a rispettare esclusivamente le disposizioni giuridiche in vigore nel loro paese di stabilimento. I

riguarda anche la proiezione di film nei cinema. Bisogna distinguere tra servizi prestati *a valle* (ciò che è messo a disposizione del pubblico) e *a monte* (produzione, distribuzione, commercializzazione, pubblicità), in quanto l'esclusione riguarda solo i primi¹⁸¹. Anche la vendita di cibi e bevande all'interno dei cinema, rientra nel campo di applicazione delle misure di esecuzione. Trattandosi di un'eccezione ad un principio generale, l'esclusione dei servizi audiovisivi va interpretata restrittivamente.

6.2.8 – Le attività di azzardo

Per quanto attiene al punto (h), l'esclusione dei giochi d'azzardo, è stata un'esclusione voluta all'unanimità fondamentalmente per evitare che a tale settore potessero essere applicate le regole dello stabilimento e della cooperazione amministrativa. L'esclusione riguarda i servizi che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, 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, ecc. L'esclusione non ricopre i giochi di abilità, i giochi elettrici, elettromeccanici ed elettronici, in particolare, quei giochi che non danno premi o che danno premi unicamente sotto forma di giocate gratis; non sono compresi nemmeno i giochi promozionali il cui unico obiettivo è incoraggiare la vendita di beni o servizi. Non rientrano, infine, nell'esclusione e sono, pertanto comprese nel campo di applicazione della direttiva servizi quelle attività collaterali che si svolgono, ad esempio, in un casinò (servizi di bar o ristorazione, spettacoli e concerti). Ovviamente tale settore, anche se escluso dall'ambito di applicazione della direttiva servizi, è soggetto alle norme del Trattato¹⁸².

vantaggi di tale principio sono così estesi ai servizi non lineari, garantendo anche a questi le migliori condizioni per il successo commerciale.

¹⁸¹S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327;

S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 32.

¹⁸² Art. 43 "diritto di stabilimento" e art. 49 "servizi" del Trattato.

6.2.9 – Le attività connesse con l’esercizio di pubblici poteri

Per quanto riguarda il punto (i), le attività connesse con l’esercizio dei pubblici poteri, tale esclusione dall’ambito di applicazione della direttiva in esame non è altro che una conferma di ciò che è sancito dal Trattato CE agli artt. 45 e 66, facenti parte rispettivamente del Titolo III sulla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, e del Titolo IV sui visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone. Secondo tali disposizioni, le attività che richiedono l’esercizio dell’autorità pubblica non sono coperte e disciplinate né dal diritto primario, né da quello secondario¹⁸³. In altre parole, le attività connesse con l’esercizio di pubblici poteri non rientrano nel campo di applicazione della direttiva. Tale esclusione comprende solo attività specifiche e non intere professioni. 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: la connessione deve essere valutata sulla base di criteri stabiliti dalla Corte di giustizia. Dato che si tratta di un’eccezione, nell’esaminare i singoli casi, tale disposizione va interpretata restrittivamente¹⁸⁴.

6.2.10 – I servizi sociali

Circa il punto (j), l’esclusione dei servizi sociali dall’ambito di applicazione della direttiva, non si tratta di un’esclusione totale, in quanto vengono esclusi soltanto i seguenti servizi: alloggi popolari, assistenza all’infanzia, sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno. Inoltre, i suddetti servizi per essere esclusi dall’ambito di applicazione della direttiva devono essere forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato, include le chiese e le organizzazioni

¹⁸³ S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 33;

S. D’ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

¹⁸⁴ Per ulteriori approfondimenti circa l’ambito di applicazione dell’articolo in esame si veda il COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l’attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

ecclesiastiche che perseguono scopi caritatevoli e benefici. Dunque, occorre la combinazione dei criteri *rationae materiae*¹⁸⁵ e *rationae personae*¹⁸⁶, affinché un servizio sociale possa essere escluso dall'ambito di applicazione della direttiva servizi¹⁸⁷. Dalla presente esclusione e dall'interpretazione del *considerando 27*¹⁸⁸, 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 Stato¹⁸⁹. Anche questo risultato, come altri, è frutto di un compromesso politico¹⁹⁰ piuttosto che frutto di necessità giuridiche, infatti il dibattito politico sulla direttiva si è spesso incentrato sui danni che questa potesse causare al modello sociale europeo¹⁹¹.

¹⁸⁵ La categoria di attività previste, ovvero alloggi popolari, assistenza all'infanzia, sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno.

¹⁸⁶ Il prestatore, ovvero lo Stato, i prestatori incaricati dallo Stato o le associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.

¹⁸⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 34.

¹⁸⁸ **Considerando 27:** La presente direttiva non dovrebbe applicarsi ai servizi sociali nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e del sostegno alle famiglie e alle persone bisognose, forniti dallo Stato a livello nazionale, regionale o locale da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato per sostenere persone che si trovano in condizione di particolare bisogno a titolo permanente o temporaneo, perché hanno un reddito familiare insufficiente, o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano di essere emarginate. È opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all'integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale.

¹⁸⁹ 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, o i servizi privati di assistenza a domicilio non sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva servizi e devono quindi rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.

¹⁹⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 34.

¹⁹¹ Per un approfondimento sull'argomento si veda *The services directive proposal: striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?*, in *Common Market Law Review*, 2006, v. 43, n. 2, April, pagg. 307-311.

6.2.11 – I servizi privati di sicurezza

Per quanto concerne il punto (k), l'esclusione dei servizi privati di sicurezza, la direttiva ha compiuto passi in avanti (o indietro) rispetto a quella che era la proposta iniziale della Commissione. Quest'ultima, infatti, aveva proposto un trattamento speciale alla sola categoria del trasporto valori, la quale era esclusa dal principio del Paese di origine in attesa dell'adozione di uno strumento di armonizzazione *ad hoc*. Alla fine, si è prevista l'esclusione totale dei servizi di sicurezza privata dall'ambito di applicazione della direttiva.¹⁹² Dunque, fanno parte dei servizi esclusi dalla direttiva, oltre che il trasporto valori, anche i servizi di sorveglianza di proprietà e immobili, la protezione di persone, i servizi di vigilanza o sorveglianza di edifici, ecc. I servizi che non costituiscono, invece, 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 rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. La particolarità dei servizi privati di sicurezza pone le proprie basi su ragioni di ordine pubblico ed in particolare sulle diverse regolamentazioni nazionali sull'utilizzo delle armi da parte dei prestatori di tali servizi; infatti, l'utilizzo di armi può essere consentito in alcuni Stati membri e vietato in altri¹⁹³.

6.2.12 – I servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari

Circa l'esclusione del punto (l), ovvero l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva dei servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati dai poteri pubblici, essa ha come base la necessità di proteggere le attività svolte da queste due categorie di professionisti, anche se solo parte delle loro prestazioni sono coperte dalla deroga dell'art. 45 del Trattato e non rientrano, quindi, nell'ambito di applicazione del Trattato stesso. Si parla, ad esempio, dei servizi di autenticazione dei notai o del sequestro immobiliare da parte di ufficiali giudiziari. Senza tali

¹⁹² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 34.

¹⁹³ S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327..

esclusioni, la direttiva avrebbe regolato le attività delle suddette categorie non contemplate dall'art. 45 TCE¹⁹⁴.

6.3 – Il settore fiscale.

Infine, il terzo comma dell'art. 2 della direttiva servizi esclude dall'ambito di applicazione della stessa il settore fiscale¹⁹⁵⁻¹⁹⁶. A differenza di quanto proposto originariamente, si tratta di un'esclusione totale¹⁹⁷. Sono, infatti, inclusi il diritto tributario sostanziale ed i requisiti amministrativi necessari per l'applicazione delle leggi tributarie¹⁹⁸. Ovviamente, gli Stati membri possono decidere di applicare alcuni aspetti della direttiva servizi anche a materie fiscali¹⁹⁹.

¹⁹⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 35.

¹⁹⁵ Direttiva Servizi (2006/123/CE), art. 2 comma 3.

¹⁹⁶ Esclusione per ragioni socio-politiche.

¹⁹⁷ Per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 35 e 36 e S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

¹⁹⁸ Quali ad esempio l'attribuzione del numero di partita IVA.

¹⁹⁹ Ad esempio, prevedendo la fornitura dei numeri di partita IVA attraverso gli sportelli unici e per via elettronica.

CAPITOLO VII

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Sommario: 7.1 – Sportello unico; 7.2 – Procedure elettroniche; 7.3 – Riduzione e snellimento dei regimi di autorizzazione; 7.3.1 – Criteri di rilascio dell'autorizzazione; 7.3.2 – Durata dell'autorizzazione; 7.3.3 – Procedura di rilascio dell'autorizzazioni.

La semplificazione amministrativa e normativa sono alla base della direttiva servizi; infatti, l'art. 5²⁰⁰ della stessa intende scoprire, modernizzare ed eliminare gli

²⁰⁰ **Articolo 5:** Gli Stati membri esaminano le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio. Laddove le procedure e formalità esaminate ai sensi del presente paragrafo non sono sufficientemente semplici, gli Stati membri le semplificano. La Commissione può stabilire formulari armonizzati a livello comunitario conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2. Tali formulari sono equivalenti ai certificati, agli attestati e a tutti gli altri documenti richiesti ai prestatori. Gli Stati membri che chiedono ad un prestatore o ad un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento comprovante il rispetto di un particolare requisito, accettano i documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che il requisito in questione è rispettato. Essi non impongono la presentazione di documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o di traduzione autenticata salvo i casi previsti da altre norme comunitarie o salvo le eccezioni giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, fra cui l'ordine pubblico e la sicurezza. Il primo comma non pregiudica il diritto degli Stati membri di richiedere traduzioni non autenticate di documenti in una delle loro lingue ufficiali. Il paragrafo 3 non si applica ai documenti cui fanno riferimento l'articolo 7, paragrafo 2 e l'articolo 50 della direttiva 2005/36/CE, gli articoli 45, paragrafo 3, 46, 49 e 50 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (1), l'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, la direttiva 68/151/CEE del Consiglio del 9 marzo 1968, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste negli Stati membri alle società a monte dell'articolo 58, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi e la undicesima direttiva 89/666/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativa alla pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato.

*aspetti patologici presenti nelle procedure nazionali*²⁰¹, che possono essere termini troppo lunghi, imprecisi o indeterminati, costi eccessivi, ritardi, duplicazione dei documenti o degli adempimenti. Per evitare questi problemi, la direttiva prevede l'introduzione di uno *sportello unico*²⁰², dove prestatore e destinatario potranno ottenere i documenti necessari all'accesso alle attività economiche e al loro esercizio e dove potranno chiedere assistenza, dato che gli sportelli unici svolgeranno sia il ruolo di autorità direttamente competente per l'accesso ad un'attività di servizi, sia di intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti; l'introduzione di *procedure elettroniche*, tramite le quali gli Stati membri mettono in grado, sia i prestatori che i destinatari, di espletare tutte le procedure necessarie con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico; la direttiva prevede, inoltre, *l'inquadramento comunitario dei regimi di autorizzazione*, nel senso che la direttiva disciplina la diminuzione del numero di regimi nazionali di autorizzazione e quelli che saranno mantenuti saranno, comunque, ridimensionati nella portata, nella durata e nei criteri. Gli Stati membri potranno subordinare l'accesso ad un'attività di servizio ed il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se il regime soddisferà cumulativamente due condizioni:

- il regime di autorizzazione non dovrà essere discriminatorio nei confronti del prestatore;
- la necessità di un regime di autorizzazione dovrà essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

Nel rapporto che gli Stati membri erano obbligati a presentare entro il 28 dicembre 2009, essi dovevano indicare i loro regimi di autorizzazione e motivarne la compatibilità con gli obblighi imposti. La semplificazione amministrativa può contribuire ad accrescere la competitività dell'economia europea. Gli Stati membri, di conseguenza, sono liberi di poter applicare alcune o tutte le disposizioni riguardanti la semplificazione amministrativa, ed in particolare quelle riguardanti gli

²⁰¹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 48.

²⁰² Point of single contact.

sportelli unici e le procedure elettroniche, a servizi e materie non contemplati nella direttiva servizi.

7.1 – Sportello unico

Gli articoli 6²⁰³ e 7²⁰⁴ introducono gli sportelli unici: questi potranno essere, come vedremo, costituiti dalle autorità amministrative, dalle camere di commercio o

²⁰³ **Articolo 6:** Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici: a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali; b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle sue attività di servizi. L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali.

²⁰⁴ **Articolo 7:** Gli Stati membri provvedono affinché per il tramite degli sportelli unici i prestatori e i destinatari possano agevolmente prendere conoscenza delle informazioni seguenti: a) i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle; b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi; c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi; d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori; e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori e i destinatari possano beneficiare, su richiesta, dell'assistenza delle autorità competenti, che consiste nel fornire informazioni sul modo in cui i requisiti di cui al paragrafo 1, lettera a), vengono generalmente interpretati ed applicati. Ove opportuno, tale assistenza include una semplice guida esplicativa. L'informazione è fornita in un linguaggio semplice e comprensibile. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni e l'assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 siano fornite in modo chiaro e non ambiguo, siano facilmente accessibili a distanza e per via elettronica e siano aggiornate. Gli Stati membri provvedono affinché gli sportelli unici e le autorità competenti rispondano con la massima sollecitudine alle domande di informazioni o alle richieste di assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 e, in caso di richiesta irregolare o infondata, ne informino senza indugio il richiedente. Gli Stati membri e la Commissione adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli sportelli unici a rendere accessibili le informazioni di cui al presente articolo in altre lingue comunitarie. Ciò non pregiudica la legislazione degli Stati membri in materia di impiego delle lingue. L'obbligo, per le autorità competenti, di

dei mestieri, o da organizzazioni professionali od organismi privati ai quali uno Stato membro decida di conferire questa funzione²⁰⁵. 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 provvedere affinché, entro la fine del periodo di recepimento, gli sportelli unici siano già stati istituiti e siano operativi.

Gli Stati membri sono liberi di istituire sportelli unici aventi poteri decisionali, oppure possono istituire sportelli unici che svolgano unicamente un ruolo di coordinamento, cosicché le decisioni finali rimangano di competenza delle autorità competenti già esistenti. In quest'ultimo caso, però, deve esserci una comunicazione costante e organizzata tra gli sportelli unici e le autorità competenti. Gli Stati membri possono, inoltre, decidere se assegnare le funzioni di sportelli unici ad autorità nazionali, regionali o locali oppure a camere professionali o ad altre organizzazioni professionali, ovvero ad operatori privati. Dovranno essere rispettate, in ogni caso, le norme sugli appalti pubblici ed in particolare le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi. Gli Stati membri possono, inoltre, decidere di creare gli sportelli unici solo per via elettronica, attraverso i quali i prestatori di servizi devono 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. 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.

Secondo il *considerando 48*²⁰⁶ della direttiva in esame, il numero degli sportelli unici nazionali può variare a seconda delle necessità e a seconda della

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

²⁰⁵ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 24.

²⁰⁶ **Considerando 48:** Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità (in prosieguo: sportello unico). Il numero degli sportelli unici per Stato membro

ripartizione delle competenze tra i vari livelli amministrativi. La cosa più importante è che ogni singolo agente economico avrà a che fare con un solo interlocutore istituzionale per qualsiasi tipo di autorizzazione, dichiarazione, documentazione, comunicazione o informazione, lo sportello unico, appunto. Lo sportello non deve essere inteso unico in termini assoluti, ma in termini relativi²⁰⁷, ovvero unico rispetto ad ogni singolo operatore economico²⁰⁸. Lo sportello unico, ai sensi dell'art. 7 della direttiva in esame, fornirà informazioni utili non solo ai prestatori, ma anche agli utenti dei servizi. Gli Stati membri sono liberi di scegliere come finanziare gli sportelli unici; come specificato al considerando 49²⁰⁹, gli sportelli unici possono richiedere agli utenti un corrispettivo per i servizi forniti. In ogni caso, il corrispettivo che gli utenti devono corrispondere, se previsto, dovrebbe essere proporzionale al costo delle procedure e formalità espletate.

Gli sportelli unici, oltre a fornire assistenza sull'interpretazione e l'applicazione dei requisiti necessari per prestare o ricevere un servizio, forniranno ai prestatori e ai destinatari di servizi informazioni:

- sui requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro;

può variare secondo le competenze regionali o locali o in funzione delle attività interessate. La creazione degli sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare le attività con le altre autorità. Gli sportelli unici possono essere costituiti non soltanto da autorità amministrative ma anche da camere di commercio e dell'artigianato ovvero da organismi o ordini professionali o enti privati ai quali uno Stato membro ha deciso di affidare questa funzione. Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti.

²⁰⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 51.

²⁰⁸ Per un approfondimento sui vari modelli di sportello unico nei Paesi membri si veda: www.eurochambers.be/PDF/pdf_press_2008/01-ServicesDirective21Ja08.pdf

²⁰⁹ La tassa che può essere riscossa dagli sportelli unici dovrebbe essere proporzionale al costo delle procedure e Formalità espletate. Ciò non dovrebbe impedire che gli Stati membri affidino allo sportello unico la riscossione di altri oneri amministrativi come quelli degli organi di controllo.

- sui dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti;
- sui mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
- sugli strumenti di ricorso in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori;
- sui dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Le informazioni e l'assistenza citate devono essere fornite con la massima sollecitudine, in modo chiaro e non ambiguo, ed essere facilmente accessibili a distanza e per via elettronica ed essere aggiornate. Inoltre, gli Stati membri e la Commissione adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli sportelli unici a rendere accessibili le informazioni in altre lingue comunitarie. Ciò non pregiudica la legislazione degli Stati membri in materia di impiego delle lingue²¹⁰.

La creazione di sportelli unici differenti per i prestatori di servizi nazionali e stranieri potrebbe 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.

Un elemento molto positivo della direttiva è il fatto che, accanto agli sportelli unici, sono previste delle procedure elettroniche per tutte le aree economiche del territorio comunitario.

²¹⁰ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 25.

7.2 – Procedure elettroniche

La direttiva in esame, all'articolo 8²¹¹, impone un obbligo di introdurre procedure elettroniche a tutte le amministrazioni nazionali²¹² che ospitano uno sportello unico.

La creazione di procedure elettroniche era prevista entro la fine del periodo di recepimento e ciò rappresenta un elemento fondamentale per raggiungere l'obiettivo della semplificazione amministrativa previsto dalla direttiva servizi. La possibilità di espletare le procedure amministrative a distanza sarà particolarmente importante per i prestatori di servizi di un altro Stato membro. La creazione di procedure elettroniche che possano essere utilizzate a livello transfrontaliero rientra tra gli obiettivi di e-government perseguiti dagli Stati membri e dalla Comunità. 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. 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. I mezzi elettronici devono essere disponibili per l'intero processo amministrativo, dalla domanda/presentazione di documenti iniziale da parte del prestatore fino alla risposta finale²¹³.

²¹¹ **Articolo 8:** Gli Stati membri provvedono affinché le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti. Il paragrafo 1 non riguarda i controlli del luogo in cui il servizio è prestato o delle attrezzature utilizzate dal prestatore, o l'esame fisico dell'idoneità o dell'integrità personale di quest'ultimo o del suo personale responsabile. La Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, le modalità d'applicazione del paragrafo 1 del presente articolo al fine di agevolare l'interoperabilità dei sistemi di informazione e l'uso di procedure per via elettronica fra Stati membri, tenendo conto di standard comuni stabiliti a livello comunitario.

²¹² A qualsiasi livello che sia statale, regionale o locale.

²¹³ L'articolo 8, paragrafo 2, prevede tuttavia tre eccezioni logiche all'obbligo di predisporre dei mezzi elettronici: 1) i controlli del luogo in cui il servizio è prestato; 2) i controlli delle attrezzature utilizzate dal prestatore; 3) l'esame fisico dell'idoneità o dell'integrità personale del prestatore o del suo personale responsabile.

Gli Stati membri potranno continuare ad utilizzare i mezzi d'informazione tradizionali purché il prestatore di servizi che desidera mettersi in contatto con lo sportello unico sia in grado di poterlo fare a distanza, dunque tramite le procedure elettroniche. Tutto ciò che va oltre le procedure elettroniche, mezzi tradizionali compresi, sarà considerato un surplus facoltativo messo a disposizione dallo Stato membro²¹⁴.

La Commissione sarà responsabile di adottare le modalità d'applicazione delle suddette norme al fine di agevolare l'efficienza dei sistemi di informazione e l'uso delle procedure elettroniche, tenendo conto degli standard comuni stabiliti a livello comunitario²¹⁵.

7.3 – Riduzione e snellimento dei regimi di autorizzazione

L'articolo 9²¹⁶ della direttiva in esame impone agli Stati membri di porre in atto delle analisi approfondite caso per caso dei regimi di autorizzazione, affinché possano essere mantenuti, modificati o eliminati ai sensi della direttiva stessa. Saranno eliminati quei regimi di autorizzazione che non supereranno i test di non

²¹⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 51;

S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

²¹⁵ Per ulteriori approfondimenti sull'argomento si veda il COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

²¹⁶ **Articolo 9:** Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia. Nella relazione prevista all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri indicano i propri regimi di autorizzazione e ne motivano la conformità al paragrafo 1 del presente articolo. Le disposizioni della presente sezione non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.

discriminazione²¹⁷, di necessità²¹⁸ e di proporzionalità²¹⁹. *L'onere della prova della giustificazione del mantenimento di un sistema di autorizzazione per una data attività incombe alle autorità nazionali*²²⁰. I regimi di autorizzazione che supereranno i suddetti test saranno comunque soggetti ad obblighi di adeguamento e alleggerimento, infatti l'obiettivo della direttiva servizi non è tanto quello di smantellare i regimi di autorizzazione vigenti nei vari Stati membri quanto, piuttosto, quello di capirne la necessità e alleviarne il funzionamento.

La direttiva impone delle condizioni circa i criteri di rilascio delle autorizzazioni, la durata delle autorizzazioni e le procedure di rilascio.

7.3.1 – Criteri di rilascio dell'autorizzazione

I regimi di autorizzazione dovranno rispettare, secondo l'articolo 10 della direttiva in esame, i *principi di parità di trattamento, di necessità, di trasparenza e obiettività*. Il comma 2 dell'articolo 10²²¹ della direttiva in esame impone criteri ben

²¹⁷ Nel caso in cui ad esempio essi si applichino solo ed esclusivamente ai prestatori di altri Stati membri e non ai prestatori nazionali.

²¹⁸ Nel caso in cui essi non siano giustificati da un motivo imperativo d'interesse generale.

²¹⁹ Nel caso in cui essi potrebbero essere sostituiti da sistemi meno vincolanti.

²²⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 54.

²²¹ **Articolo 10.2:** I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario. I criteri di cui al paragrafo 1 devono essere: a) non discriminatori; b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) commisurati all'obiettivo di interesse generale; d) chiari e inequivocabili; e) oggettivi; f) resi pubblici preventivamente; g) trasparenti e accessibili. Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non rappresentano un doppione di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. I punti di contatto di cui all'articolo 28, paragrafo 2 e il prestatore assistono l'autorità competente fornendo le informazioni necessarie in merito a questi requisiti. L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici, tranne nei casi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. L'autorizzazione è concessa non appena da un adeguato esame risulti che le condizioni stabilite per ottenere

precisi che i regimi di autorizzazione devono rispettare per essere considerati legittimi, in particolare devono essere: a) non discriminatori; b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) commisurati all'obiettivo di interesse generale; d) chiari e inequivocabili; e) oggettivi; f) resi pubblici preventivamente; g) trasparenti e accessibili. Inoltre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, i regimi di autorizzazione devono rispettare anche il principio del mutuo riconoscimento, nel senso che le condizioni di rilascio delle autorizzazioni non possono essere un doppione di requisiti e controlli equivalenti a quelli ai quali il prestatore è già stato assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. La fissazione di tali criteri ha lo scopo di impedire che l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti sia utilizzato in modo arbitrario²²². Il comma 4 dell'articolo 10 introduce una novità: l'autorizzazione accordata ad un operatore deve consentirgli di poter esercitare l'attività in questione su tutto il territorio nazionale²²³⁻²²⁴.

Qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello²²⁵.

l'autorizzazione sono soddisfatte. Salvo nel caso del rilascio di un'autorizzazione, qualsiasi decisione delle autorità competenti, ivi compreso il diniego o il ritiro di un'autorizzazione deve essere motivata, e poter essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello. Il presente articolo non mette in discussione la ripartizione di competenze, a livello locale o regionale, delle autorità degli Stati membri che concedono tale autorizzazione.

²²² A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 27.

²²³ A parte i casi che necessitano di autorizzazioni *ad hoc*, come ad esempio l'apertura di un supermercato, o le limitazioni dettate da motivi imperativi d'interesse generale.

²²⁴ Per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 56.

²²⁵ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 27.

7.3.2 – Durata dell'autorizzazione

Un'autorizzazione che sia limitata nel tempo potrebbe ostacolare l'esercizio delle attività di servizi in quanto potrebbe impedire al prestatore una strategia di lungo termine, anche in relazione agli investimenti e provocherebbe incertezza alle imprese. Infatti, solitamente, non vi è alcuna necessità di limitare la durata delle autorizzazioni. Sulla scia di tali considerazioni, l'articolo 11 della direttiva in esame, dispone che l'autorizzazione debba essere rilasciata per una durata illimitata. Tuttavia, agli articoli 11²²⁶ e 12²²⁷ la direttiva stabilisce che un'autorizzazione concessa ha durata illimitata salvo tre ipotesi:

- che l'autorizzazione si rinnovi automaticamente o implicitamente;
- che il numero di autorizzazioni sia limitato da motivi imperativi d'interesse generale;

²²⁶ **Articolo 11:** L'autorizzazione rilasciata al prestatore non ha durata limitata, ad eccezione dei casi seguenti: a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti; b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale; o c) una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. Il paragrafo 1 non riguarda il termine massimo entro il quale il prestatore deve effettivamente cominciare la sua attività dopo aver ricevuto l'autorizzazione. Gli Stati membri assoggettano un prestatore all'obbligo di informare lo sportello unico competente di cui all'articolo 6 dei seguenti cambiamenti: a) l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione; b) i cambiamenti della sua situazione che comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione. Il presente articolo non pregiudica la facoltà degli Stati membri di revocare le autorizzazioni qualora non siano più rispettate le condizioni di autorizzazione.

²²⁷ **Articolo 12:** Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

- che la durata dell'autorizzazione sia limitata da motivi imperativi d'interesse generale.

Se il numero di autorizzazioni è limitato da motivi imperativi d'interesse generale²²⁸, il periodo di validità dell'autorizzazione concessa dovrà essere adeguato, ovvero non dovrà essere né eccessivo, né insufficiente. In altre parole, il periodo dovrà essere abbastanza lungo da coprire e far recuperare i costi sostenuti per l'investimento, ma allo stesso tempo non dovrà essere troppo lungo da permettere al prestatore di mantenere a lungo posizioni di rendita che possano costituire pregiudizio per la concorrenza o per il mercato. Gli Stati membri dovranno applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, analoga a quella prevista per gli appalti²²⁹ di servizi non coperti dalla direttiva 2004/18/CE. Gli Stati membri non possono rinnovare automaticamente le autorizzazioni, avvantaggiando così chi presta già il servizio rispetto agli altri potenziali concorrenti e garantire così la concorrenza²³⁰.

7.3.3 – Procedura di rilascio dell'autorizzazioni

La direttiva in esame all'art. 13²³¹ stabilisce le regole secondo le quali vanno espletate le procedure di rilascio delle autorizzazioni. Tali procedure devono essere

²²⁸ Ad esempio per scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili.

²²⁹ Si tratta di una procedura di selezione tra i possibili candidati, garantendo *l'imparzialità, la trasparenza, la pubblicità, ecc.*

²³⁰ Per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 57 e S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004,n.2, pagg. 201-248.

²³¹ **Articolo 13:** Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità. Le procedure e le formalità di autorizzazione non sono dissuasive e non complicano o ritardano indebitamente la prestazione del servizio. Esse devono essere facilmente accessibili e gli oneri che ne possono derivare per i richiedenti devono essere ragionevoli e commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione e non essere superiori ai costi delle procedure. Le procedure e le formalità di autorizzazione sono tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sia trattata con la massima sollecitudine e, in ogni modo, entro un termine di risposta ragionevole prestabilito e reso pubblico

in primo luogo trasparenti, nel senso che devono essere chiare e note al pubblico in anticipo; in secondo luogo devono essere obiettive, imparziali e semplici, ovvero non devono essere dissuasive o complicate; in terzo luogo, gli oneri imposti ai richiedenti devono essere ragionevoli e proporzionali ai costi della procedura; in quarto luogo, ogni domanda di autorizzazione deve essere oggetto di una ricevuta che contenga i termini per la risposta ed i mezzi per un eventuale ricorso.

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 6, qualsiasi decisione presa dalle autorità competenti deve essere motivata. L'amministrazione deve, dunque, rendere note tutte le ragioni che stanno alla base della decisione presa. Di conseguenza, sempre l'articolo 10, paragrafo 6, sancisce che tutte le decisioni possano essere oggetto di un ricorso dinanzi a un tribunale o ad un'altra istanza di appello.

È inoltre importante sottolineare che per *la prima volta il diritto comunitario sancisce il principio generale del tacito assenso in diritto amministrativo*²³². In altre parole, la direttiva prevede che nel caso in cui l'autorità non dia risposta entro i termini previsti, la domanda di autorizzazione è considerata accettata²³³, salvo che la mancata risposta è dovuta a motivi imperativi d'interesse generale²³⁴. L'unica

prevenitivamente. Il termine decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione. Qualora giustificato dalla complessità della questione il termine può essere prorogato una volta dall'autorità competente per un periodo limitato. La proroga e la sua durata deve essere debitamente motivata e notificata al richiedente prima della scadenza del periodo iniziale. In mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato conformemente al paragrafo 3 l'autorizzazione si considera rilasciata. Può tuttavia essere previsto un regime diverso se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi. Ogni domanda di autorizzazione è oggetto di una ricevuta inviata con la massima sollecitudine. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti: a) il termine di cui al paragrafo 3; b) i mezzi di ricorso previsti; c) laddove applicabile, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come concessa. Qualora la domanda sia incompleta, i richiedenti sono informati quanto prima della necessità di presentare ulteriori documenti, nonché degli eventuali effetti sul termine di risposta di cui al paragrafo 3. Qualora una domanda sia respinta in quanto non rispetta le procedure o le formalità necessarie, i richiedenti devono esserne informati il più presto possibile.

²³² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 59.

²³³ Il suddetto principio bocciato in prima lettura dal Parlamento europeo, è stato reintrodotta nel testo successivamente.

²³⁴ Incluso un interesse legittimo di terzi.

limitazione a questa regola innovativa, posta a tutela del prestatore, è stata introdotta dal Consiglio: si tratta della regola secondo la quale l'autorità può prolungare il termine di risposta, ma una sola volta e per un tempo limitato e solo se la complessità del fascicolo giustifichi tale necessità.

Nel caso in cui la domanda sia incompleta, i richiedenti devono essere informati nel minor tempo possibile in modo tale che possano presentare i documenti mancanti entro i termini prefissati. I richiedenti devono ugualmente essere informati nel minor tempo possibile anche in caso di respingimento della domanda.

Per quanto riguarda il prestatore, questi ha l'obbligo di informare lo sportello unico competente se avvengono cambiamenti circa l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione o se avvengono cambiamenti circa la sua situazione tali da comportare il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione²³⁵.

²³⁵ A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pag. 28.

CAPITOLO VIII

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Sommario: 8.1 – Misure o requisiti nazionali vietati; 8.1.1 – Requisiti discriminatori fondati sulla cittadinanza o sulla sede legale; 8.1.2 – Il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro; 8.1.3 – Limiti alla libertà del prestatore di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario; 8.1.4 – Condizioni di reciprocità; 8.1.5 – L'applicazione di test economici; 8.1.6 – L'intervento di operatori concorrenti; 8.1.7 – L'obbligo di garanzia finanziaria o di un'assicurazione presso lo Stato; 8.1.8 – L'obbligo di essere già stato iscritto nei registri degli Stati membri; 8.2 – Misure o requisiti nazionali da valutare; 8.2.1 – Restrizioni quantitative o territoriali; 8.2.2 – Requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico; 8.2.3 – Requisiti che riservano l'accesso ai servizi a prestatori particolari; 8.2.4 – Il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso Stato membro; 8.2.5 – Requisiti che impongono un numero minimo di dipendenti; 8.2.6 – Le tariffe obbligatorie minime e/o massime; 8.2.7 – L'obbligo di fornire altri servizi specifici; 8.2.8 – Obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società.

Oltre la semplificazione amministrativa, un ulteriore obiettivo della direttiva in esame è quello della semplificazione normativa in materia di stabilimento, ovvero facilitare l'esercizio della libertà di stabilimento mantenendo, modificando o, se del caso, eliminando le norme nazionali vigenti. Un elemento molto importante della direttiva è il fatto che essa consolida, come vedremo, la giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, la direttiva contiene, come già anticipato, due liste di requisiti che la giurisprudenza della Corte ha qualificato o come da valutare in quanto considerati come potenziali ostacoli o immediatamente inammissibili ai sensi dell'art. 43 del Trattato. I requisiti presenti nella prima lista, che possono essere tanto discriminatori, quanto indiscriminatori, sono da eliminare in quanto la Corte li ha ritenuti incompatibili con la libertà di stabilimento; quelli presenti nella seconda lista sono, invece, da valutare - prima di decidere se tenerli, modificarli o sopprimerli-, in

quanto allo stato attuale la loro conformità con l'art 43 del Trattato non è né confermata, né negata. Si tratta di misure, in materia di libertà di stabilimento, che senza dubbio hanno una portata restrittiva senza, tuttavia, essere discriminatorie²³⁶.

8.1 – Misure o requisiti nazionali vietati

L'articolo 14²³⁷ contiene delle restrizioni vietate da sentenze della Corte di giustizia ritenute da quest'ultima, come precedentemente anticipato, contrarie agli artt. 43 e seguenti del Trattato.

²³⁶ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004,n.2, pagg. 201-248.

²³⁷ **Articolo 14:** Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare: a) il requisito della cittadinanza per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza; b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza; 2) il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri; 3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale; 4) condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento, salvo quelle previste in atti comunitari riguardanti l'energia; 5) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale; 6) il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico; 7) l'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio degli Stati membri

8.1.1 – Requisiti discriminatori fondati sulla cittadinanza o sulla sede legale per quanto riguarda le società²³⁸.

Tale divieto riguarda qualsiasi discriminazione fondata direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale. Questo divieto di discriminazione va interpretato in modo ampio ed estensivo, infatti tale nozione ingloba anche quei requisiti che vanno al di là della cittadinanza e dell'ubicazione della sede legale, ovvero quei requisiti basati sulla residenza, domicilio o luogo di stabilimento. Inoltre tale divieto non riguarda soltanto il prestatore, che può essere una persona fisica o giuridica, ma riguarda anche il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza²³⁹. 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 servizio²⁴⁰.

in questione. Ciò non pregiudica la facoltà, per gli Stati membri, di esigere un'assicurazione o garanzie finanziarie in quanto tali come pure i requisiti relativi alla partecipazione a un fondo collettivo di indennizzo, ad esempio per i membri di organismi o ordini o di organizzazioni professionali; 8) l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri degli Stati membri in questione o di aver in precedenza esercitato l'attività sul loro territorio per un determinato periodo.

²³⁸ Sentenze: *Halliburton* del 1994, C-1/93; *Commissione vs Repubblica ellenica* del 1997, C-62/96; *Commissione vs Belgio* del 1999, C-172/98; *Factortame* del 1991, 221/89; *Commissione vs Belgio* del 2000, C355/98; *Commissione vs Italia* 2002, C-145/99.

²³⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 62;

S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

²⁴⁰ 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).

8.1.2 – Il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri²⁴¹.

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; tale divieto è in evidente contrasto con la libertà che ogni prestatore possiede, di poter avere una molteplicità di stabilimenti in più Stati comunitari, libertà derivante *dall'apertura transfrontaliera e dallo spirito multinazionale insito nel mercato interno*²⁴². Inoltre tale divieto si applica anche a quelle regole che subordinano lo stabilimento di un operatore in un determinato territorio alla radiazione dell'iscrizione o alla registrazione nel Paese membro d'origine²⁴³;

8.1.3 - Limiti alla libertà del prestatore di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario e limiti alla libertà di utilizzare la tipologia preferita di stabilimento secondario²⁴⁴.

Per quanto riguarda i limiti alla scelta del prestatore tra essere stabilito a titolo principale o secondario, la direttiva si riferisce in particolare all'obbligo eventualmente imposto al prestatore di avere lo stabilimento principale nel territorio dello Stato membro in cui fornisce la prestazione; per quanto riguarda, invece, i limiti alla libertà di utilizzare le varie forme di stabilimento secondario, la direttiva si riferisce al fatto che il prestatore che sceglie lo stabilimento secondario deve essere libero di poterne scegliere la forma, ovvero l'agenzia, la succursale o la filiale²⁴⁵. I medesimi limiti si applicano ai requisiti che riservano l'accesso ad una data attività o

²⁴¹ Sentenze: *Klopp* del 1984, C-107/83; *Ramrath* del 1992, C-106/91; *Commissione vs Francia* del 1986, C-96/85.

²⁴² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 63.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Sentenze: *Centros* del 1999, C-212/97; *Inspire Art* del 2003, C-167/01; *Saint-Gobin* del 1999, C-307/97; *Commissione vs Francia* del 1986, C-270/83.

²⁴⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 63.

il suo esercizio a persone giuridiche aventi la propria sede legale in quello Stato membro;

8.1.4 – Condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento²⁴⁶⁻²⁴⁷.

Il divieto di queste implica che mai uno Stato membro può, nel caso in cui un proprio cittadino o una propria società fossero stati impediti nell'installazione in un altro Paese membro, vietare che un cittadino di quello Stato membro si stabilisca a titolo principale o secondario sul proprio territorio. In altre parole, si tratta del divieto di applicazione della condizione di reciprocità nelle relazioni tra i Paesi, che il diritto internazionale permette al contrario del diritto comunitario. La reciprocità infatti 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. In molti casi, anche la Corte di giustizia ha ritenuto le clausole di reciprocità contrarie al trattato CE. Gli Stati membri dovranno, dunque, 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. Ogni violazione, in tal senso, può essere oggetto di azione specifica da parte della Commissione o di uno Stato membro ai sensi degli articoli 226²⁴⁸ e 227²⁴⁹ del Trattato²⁵⁰.

²⁴⁶ Salvo quelle previste in atti comunitari riguardanti l'energia, per un approfondimento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 63 e S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

²⁴⁷ Sentenza *Commissione vs Italia* del 13/01/2003, C-131/01.

²⁴⁸ La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia.

²⁴⁹ Ciascuno degli Stati membri può adire la Corte di giustizia quando reputi che un altro Stato membro ha mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato. Uno Stato membro, prima di proporre contro un altro Stato membro un ricorso fondato su una pretesa violazione

8.1.5 - L'applicazione caso per caso di test economici²⁵¹.

Non si può subordinare il rilascio di un'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico, alla presenza di una forte domanda di mercato o alla valutazione degli effetti economici dell'attività o, infine, all'adeguatezza dell'attività rispetto alla programmazione economica dell'autorità competente in questione, dimostrazioni che andrebbero sicuramente a scapito dei nuovi entranti sul mercato. Le autorità nazionali restano comunque libere di poter imporre criteri extraeconomici, purché questi non siano discriminatori per gli operatori degli altri Paesi membri. Infatti, il divieto di cui alla presente 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.

8.1.6 – L'intervento diretto o indiretto di operatori concorrenti²⁵²

Nei procedimenti di rilascio di un'autorizzazione è vietata ogni forma di interferenza, diretta o indiretta, da parte di operatori concorrenti dell'operatore che chiede di poter esercitare la propria attività²⁵³⁻²⁵⁴. Infatti, il coinvolgimento di

degli obblighi che a quest'ultimo incombono in virtù del presente trattato, deve rivolgersi alla Commissione. La Commissione emette un parere motivato dopo che gli Stati interessati siano posti in condizione di presentare in contraddittorio le loro osservazioni scritte e orali. Qualora la Commissione non abbia formulato il parere nel termine di tre mesi dalla domanda, la mancanza del parere non osta alla facoltà di ricorso alla Corte di giustizia.

²⁵⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 64.

²⁵¹ Sentenze: *Gloszczuk* del 27/09/2001, C-63/99; *Commissione vs Italia* del 15/01/2002, C-439/99; *Commissione vs Francia* del 15/06/2006, C-255/04.

²⁵² Sentenza *Commissione vs Italia* del 15/01/2002, C-439-99.

²⁵³ Si fa eccezione per gli organismi, gli ordini e le associazioni professionali che agiscono in qualità di autorità competenti. Inoltre, il divieto in questione non riguarda la consultazione di organismi collettivi come le camere di commercio o le parti sociali su questioni di interesse pubblico generale.

²⁵⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 65;

S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

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. Il divieto si estende anche ai casi in cui i concorrenti fanno parte di un organismo, quale una camera di commercio, che viene consultato sulle singole domande di autorizzazione. In ogni caso, gli Stati membri sono liberi di mantenere in essere regimi in cui la partecipazione o consultazione di potenziali concorrenti sia prevista per materie diverse dai singoli casi. L'articolo in esame non vieta agli organismi o ordini o alle associazioni professionali o ad altre organizzazioni di decidere in merito a singole domande qualora agiscano in qualità di autorità competenti.

8.1.7 - L'obbligo di avere una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio dove il prestatore esercita l'attività²⁵⁵.

Quello che viene vietato non è la possibilità che gli Stati hanno di chiedere al prestatore di un altro Stato membro un'assicurazione o una garanzia finanziaria, quanto, piuttosto, che queste debbano essere stipulate con operatori aventi sede nel Paese dove il prestatore vuole fornire il proprio servizio. Obblighi del genere potrebbero portare ad una duplicazione non necessaria di coperture assicurative da parte del prestatore di servizi oltre che favorire le istituzioni finanziarie stabilite nel Paese destinatario del servizio. Tali requisiti non sono giustificati e sono già stati ritenuti dalla Corte di giustizia contrari al Trattato; tale disposizione non impedisce agli Stati membri di mantenere 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 professionali²⁵⁶.

²⁵⁵ Sentenze: *Commissione vs Spagna* del 26/01/2006, C-514/03; *Commissione vs Italia* del 07/02/2002, C-279/00; *Ambry* del 01/12/1998, C-410/96.

²⁵⁶ Ad esempio, non sarebbe in nessun modo pregiudicato l'obbligo imposto agli avvocato di contribuire ad un fondo al fine di risarcire i danni causati dalla negligenza professionale dei membri del fondo stesso.

8.1.8 – L’obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri degli Stati membri in questione o di aver in precedenza esercitato l’attività sul loro territorio per un determinato periodo²⁵⁷.

Tale misura, se fosse lecita, consentirebbe solo agli operatori che hanno già prestato attività per un certo numero di anni e in un determinato Stato membro, di restare nel mercato; al contempo impedirebbe l’accesso al mercato a tutti i nuovi operatori²⁵⁸.

8.2 – Misure o requisiti nazionali da valutare

L’articolo 15²⁵⁹ contiene la lista di requisiti da valutare in quanto non considerati, a differenza di quelli contenuti nella lista dell’articolo 14,

²⁵⁷ Sentenze: *Commissione vs Italia* del 23/05/2000, C-58/99; *Commissione vs Belgio* del 08/07/1999, C-203/98.

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ **Articolo 15:** Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni. 2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l’accesso a un’attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti: a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori; b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico; c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l’accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell’attività; e) il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale; f) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti; g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare; h) l’obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici. 3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti: a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell’ubicazione della sede legale; b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell’obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è

immediatamente discriminatori. Come precisato dal *considerando 75*²⁶⁰ della direttiva in esame, il fatto che tali requisiti non siano valutati come immediatamente discriminatori non impedisce alla Corte di giustizia di pronunciarsi su di essi o alla Commissione di avviare procedure di infrazione *ad hoc* sugli stessi. La Direttiva obbliga gli Stati membri a vigilare sulle misure del tipo di quelle analizzate successivamente, le quali subordinano l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio al rispetto di uno dei requisiti non discriminatori sanciti dall'articolo 15 della direttiva in esame. L'obbligo di vigilanza implica che gli Stati membri debbano, in primo luogo, esaminare il loro sistema giuridico circa le misure nazionali del tipo indicato successivamente; in secondo luogo, gli Stati membri devono verificare se tali misure sono dettate da esigenze imperative di interesse generale e, dunque, da necessità; il vaglio dei requisiti dovrà fondarsi sui criteri della non

necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato. 4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano alla legislazione riguardante i servizi d'interesse economico generale solo in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata. 5. Nella relazione di valutazione reciproca di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano quanto segue: a) i requisiti che intendono mantenere e le ragioni per le quali ritengono che tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3; b) i requisiti che sono stati soppressi o attenuati. 6. A decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti quali quelli indicati al paragrafo 2 soltanto quando essi sono conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. 7. Gli Stati membri notificano alla Commissione, in fase di progetto, le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i requisiti di cui al paragrafo 6, specificandone le motivazioni. La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri. La notifica non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica, la Commissione esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con il diritto comunitario e adotta, all'occorrenza, una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarle o di sopprimerle. Con la notifica di un progetto di disposizione di diritto interno ai sensi della direttiva 98/34/CE si soddisfa al tempo stesso l'obbligo di notifica previsto dalla presente direttiva.

²⁶⁰ **Considerando 75:** Il fatto che la presente direttiva specifichi un certo numero di requisiti che gli Stati membri devono sopprimere o valutare nel corso del periodo di recepimento lascia impregiudicate le procedure di infrazione che possono essere avviate nei confronti di uno Stato membro che ha mancato di ottemperare agli obblighi derivanti dagli articoli 43 o 49 del Trattato.

discriminazione e della proporzionalità; infine, gli Stati membri devono adattare il loro sistema giuridico alle regole dettate dalla direttiva²⁶¹.

Gli Stati membri avevano l'obbligo di indicare alla Commissione, entro il 28 dicembre 2009, i requisiti nazionali che hanno deciso di mantenere, alleggerire o abrogare; gli Stati hanno altresì l'obbligo di notificare alla Commissione qualunque nuova disposizione adottata in questo ambito debitamente motivata. La Commissione entro due mesi dalla ricezione della notifica si pronuncerà sulla compatibilità delle disposizioni in esame con il diritto comunitario. In caso di incompatibilità, la Commissione potrà adottare una decisione per chiedere allo Stato di non adottare le disposizioni, di modificarle o se del caso di sopprimerle. Nel caso in cui, invece, le disposizioni siano compatibili con il diritto comunitario, la Commissione le comunicherà agli altri Stati membri i quali potranno adottare le stesse²⁶².

I requisiti da valutare, ai sensi dell'articolo 15, sono i seguenti:

8.2.1 – Restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione del numero della popolazione o della distanza geografica minima tra prestatori²⁶³.

Per quanto riguarda le restrizioni quantitative, esse sono rappresentate, ad esempio, dai limiti imposti dagli Stati membri al numero di operatori autorizzati a stabilirsi sul loro territorio o in un'area specifica. Fanno parte di tali restrizioni anche quei requisiti secondo i quali il numero di operatori consentiti viene determinato in base alla popolazione esistente²⁶⁴. Per quanto riguarda, invece, le restrizioni territoriali, esse comprendono quei requisiti che limitano il numero di prestatori di

²⁶¹ Le regole della Direttiva si applicano ai servizi d'interesse economico generale solo nella misura in cui l'applicazione di queste regole non pregiudica la realizzazione, di diritto o di fatto, della missione particolare conferita agli organismi che gestiscono questi servizi (art. 86, par. 2 TCE).

²⁶² A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009, pagg. 28-30.

²⁶³ Tale norma 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.

²⁶⁴ 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 2000 abitanti.

servizi in funzione di una distanza geografica minima tra i prestatori²⁶⁵. Le conseguenze negative di tali restrizioni potrebbero essere le seguenti: limiterebbero il numero di prestatori di servizi; renderebbero difficile, se non impossibile, l'ingresso nel mercato di nuovi operatori; ed, infine, limiterebbero o impedirebbero, la libertà di stabilimento.

8.2.2 – Requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico.

Si tratta di quei requisiti che impongono ai prestatori di servizi di avere un determinato statuto giuridico al fine di poter prestare la loro opera. In altre parole, i requisiti che restringono l'accesso delle società con scopo di lucro a determinate attività, come le case di riposo per persone anziane o l'organizzazione di fiere o che impongono lo status di persona giuridica per lo svolgimento di attività di sicurezza privata²⁶⁶. Tali requisiti costituiscono dei gravi ostacoli allo stabilimento di prestatori di servizi, i quali potrebbero essere indotti a modificare il loro statuto giuridico o la loro struttura.

8.2.3 – Requisiti che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a causa della natura specifica dell'attività²⁶⁷.

La disposizione si riferisce alle regole che riservano il diritto di prestare certi servizi esclusivamente a specifici prestatori. Tali requisiti, se presenti, devono essere conformi alle altre norme comunitarie, ed in particolare agli articoli 43 e 49 del trattato CE. Ad esempio, è considerata incompatibile con i principi di diritto

²⁶⁵ Ad esempio, una distanza di almeno 5 km tra due stazioni di servizio.

²⁶⁶ Sentenze: *Sodemare* del 17/06/1997, C-70/95; *Commissione vs Italia* del 15/01/2005, C438/99; *Commissione vs Portogallo* del 29/04/2004, C-171/02; *Commissione vs Spagna* del 26/01/2006, C-514/03; *Inspire Art* del 30/09/2003, C-167/01; *Commissione vs Grecia* del 21/04/2005, C-140/03.

²⁶⁷ Salvo quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE o da quelli previsti in altre norme comunitarie.

comunitario la norma che riserva ai CAF il diritto di esercitare certe attività di consulenza e di assistenza in materia fiscale²⁶⁸;

8.2.4 – Il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso Stato membro²⁶⁹;

Tale disposizione si riferisce a quei requisiti secondo i quali è vietato ai prestatori di servizi di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale. La disposizione in esame 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; in questo caso i prestatori sono liberi di potersi stabilire in un altro Stato membro. Ad esempio, la Corte di giustizia 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.

8.2.5 – Requisiti che impongono un numero minimo di dipendenti²⁷⁰;

Questa norma si riferisce a quei requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti per i prestatori di servizi. Si tratta di un requisito che potrebbe essere molto oneroso, in particolare le piccole e medie imprese. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, i requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti possono essere giustificati solo in un numero limitato di casi. Ad esempio, per motivi di sicurezza, solo nel caso specifico dell'attività di trasporto di esplosivi, ma non anche nel caso di altre attività più comuni nel settore della sicurezza che comportano un rischio minore per il pubblico.

8.2.6 – Le tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare²⁷¹.

Ci si riferisce ai prezzi a cui gli operatori si devono conformare al momento di offrire i loro servizi sul mercato. Tali tariffe costituiscono un grave ostacolo al

²⁶⁸ Sentenza *CAF* del 30/03/2006, C-451/03.

²⁶⁹ Sentenza *Commissione vs Grecia* del 21/04/2005, C-140/03.

²⁷⁰ Sentenza *Commissione vs Spagna* del 26/01/2006, C-514/03.

²⁷¹ Sentenze *Cipolla, Macrino, Capoparte* del 05/12/2006, C-94/04 e C-202/04.

mercato interno, privando i prestatori di servizi della possibilità di competere sui prezzi o sulla qualità del servizio offerto²⁷².

8.2.7 – L’obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

Si tratta dei requisiti che obbligano il prestatore a fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici. In molti casi tali requisiti sono sproporzionati. Ad esempio, la Commissione ha impugnato alcune normative che imponevano ai distributori di carburante la vendita di prodotti accessori o alimentari negli stessi locali commerciali senza tener conto di negozi o supermercati limitrofi²⁷³;

8.2.8 – Obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società.

Tale norma riguarda gli obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società. Fanno parte di tale categoria gli obblighi di disporre di un capitale minimo, nonché gli obblighi di avere una particolare qualifica per detenere capitale²⁷⁴.

La proposta originale di direttiva conteneva altre due categorie di requisiti che dovevano essere presenti nella lista dell’art. 15, ma che sono stati soppressi durante l’iter legislativo; questi riguardavano l’una le vendite sotto costo e i saldi, l’altra i requisiti che impongono ad un prestatore intermediario di dare accesso a certi servizi forniti da altri prestatori²⁷⁵.

²⁷² In una causa sulle tariffe minime per gli avvocati, la Corte di giustizia 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.

²⁷³ S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 68.

²⁷⁴ Per ulteriori approfondimenti si veda COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l’attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

²⁷⁵ S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 68 e 69;

S. D’ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

CAPITOLO IX

LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI

Sommario: 9.1 – Libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento; 9.2 – L’articolo 16, un passo in avanti rispetto alle disposizioni del Trattato CE; 9.2.1 – L’obbligo per il prestatore di essere stabilito sul territorio dello Stato di destinazione; 9.2.2 - L’obbligo per il prestatore di ottenere un’autorizzazione dalle autorità competenti dello Stato di destinazione; 9.2.3 – Il divieto imposto al prestatore di dotarsi nello Stato di destinazione di un determinato tipo o forma di infrastruttura; 9.2.4 – L’applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario; 9.2.5 – L’obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico; 9.2.6 - I requisiti relativi all’uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio; 9.2.7 – Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all’articolo 19; 9.2.8 – Restrizioni vietate solamente nella proposta originale; 9.3 – Deroghe specifiche; 9.3.1 – I servizi d’interesse economico generale; 9.3.2 – Gli ambiti già disciplinati da altre regolamentazioni comunitarie; 9.3.3 – Altre materie particolari; 9.3.4 – Deroghe specifiche inserite solamente nella proposta originale; 9.4 – Deroghe individuali.

Come già accennato precedentemente²⁷⁶, il voto in prima lettura da parte del Parlamento europeo, modifica fortemente l’ambito di applicazione della direttiva; una di queste modifiche consiste nella sostituzione del principio del Paese d’origine²⁷⁷ con la libera prestazione dei servizi. Infatti, le disposizioni relative alla libera circolazione dei servizi sopprimono ogni riferimento esplicito al principio del Paese di origine²⁷⁸. Tale modifica, necessaria per sboccare l’iter negoziale, vede i propri risultati negli attuali articoli 16, 17, e 18 della direttiva.

²⁷⁶ Si veda il Capitolo II, Iter legislativo.

²⁷⁷ Approfondiremo il principio del Paese d’origine successivamente, al Capitolo XIII.

²⁷⁸ CONSEIL CENTRAL DE L’ECONOMIE, *Directive services: Etat des lieux*, in *Lettre mensuelle socio-économique*, 2006, n. 115, mai, pagg. 36-40.

I succitati articoli sanciscono la libera prestazione dei servizi transfrontalieri e tre tipi di esclusioni: le deroghe generali, specifiche ed, infine, individuali.

9.1 – Libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento

Se gli articoli da 9 a 15, esaminati nei capitoli precedenti, riguardano lo stabilimento dei prestatori di servizi, gli articoli da 16 a 21 riguardano la prestazione di servizi transfrontalieri. In altre parole, gli articoli da 16 a 21 disciplinano quei casi in cui il prestatore di servizi non è stabilito nello Stato membro in cui esercita la propria attività.

La libera prestazione di servizi non richiede la partecipazione stabile e continuativa alla vita economica dello Stato membro destinatario del servizio, invece, lo stabilimento implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata tramite un'infrastruttura stabile. Tuttavia, il fatto che il prestatore utilizzi un'infrastruttura per l'esercizio della sua attività è irrilevante, in quanto un prestatore di servizi può disporre di tale infrastruttura, nel territorio dello Stato membro dove il servizio è esercitato, senza per questo essere stabilito in detto Stato membro. Non possono nemmeno fissarsi limiti di tempo utili alla distinzione tra libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento in quanto tale distinzione va fatta caso per caso tenendo conto sia della durata che della periodicità o continuità con la quale l'attività viene esercitata. Sempre riguardo alla temporaneità dell'attività, come già sottolineato precedentemente, a seconda delle circostanze può essere considerata una prestazione di servizi anche un'attività esercitata per diversi anni (ad esempio la costruzione di un grande edificio).

9.2 – Requisiti vietati e deroghe generali ai sensi dell'articolo 16: un passo in avanti rispetto alle disposizioni del Trattato CE

L'articolo 16 rappresenta uno dei cardini della direttiva in esame e si applica a tutti i servizi coperti dall'ambito di applicazione della direttiva, tranne che ai servizi o alle materie disciplinate dall'articolo 17.

L'articolo 16, paragrafo 1²⁷⁹ della direttiva in esame, non solo richiama un principio, in linea con la Corte di Giustizia, già sancito nel Trattato CE agli articoli 43 e 49, il principio della libera prestazione dei servizi, ma ne amplia notevolmente la portata. Infatti, l'articolo 16 conformemente al Trattato CE, riafferma l'obbligo per lo Stato membro di destinazione di rispettare, assicurare e non ostacolare l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio ai prestatori stabiliti in un altro Stato membro; l'articolo 16 aggiunge, inoltre, il divieto per gli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio a restrizioni ingiustificate. Le uniche restrizioni ammesse sono quelle dettate da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente²⁸⁰. In tal modo non si consente agli Stati membri di invocare altri obiettivi di interesse generale. Inoltre, le nozioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica e di tutela dell'ambiente, in quanto suscettibili di creare una restrizione ad una libertà

²⁷⁹ **Articolo 16.1:** Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti. Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio. Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi: a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede, b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

²⁸⁰ Le nozioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza sono nozioni di diritto comunitario, che richiedono l'esistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. La Corte di Giustizia ha riconosciuto che i valori fondamentali di un ordinamento possono variare da uno Stato membro all'altro, è per tale motivo che tali nozione vanno interpretate restrittivamente. Per quanto riguarda invece la nozione di sanità pubblica, fino ad ora, la Corte di Giustizia non ha fornito una definizione specifica di cosa si intenda. 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. Infine, per quanto riguarda le restrizioni dettate dalla tutela ambientale, gli Stati membri hanno la possibilità di imporre ai prestatori di servizi il rispetto delle loro norme, nazionali, regionali o locali, in materia, purché non siano discriminatorie, ovvero siano imposte anche ai prestatori nazionali.

fondamentale, quale la libera circolazione dei lavoratori, vanno interpretate restrittivamente. Tali requisiti e restrizioni, per essere conformi alla legge, devono essere dettati da una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. Sarà compito dello Stato membro, qualora voglia invocare una minaccia del tipo appena descritto, dimostrare l'esistenza di un simile rischio. Infine, non basta che tali restrizioni siano dettate da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, in quanto devono anche rispettare cumulativamente i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità²⁸¹.

Il paragrafo 2 dell'articolo 16²⁸², elenca alcuni requisiti vietati, che la Corte di giustizia, al pari dei requisiti elencati dall'articolo 14, considera già incompatibili con le disposizioni del Trattato CE, ed in particolare con il principio della libera

²⁸¹ 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. Lo stesso vale per la proporzionalità; infatti, qualora un requisito non sia discriminatorio e rientri 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 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. Inoltre, il requisito in questione deve rappresentare la misura meno restrittiva per raggiungere l'obiettivo perseguito. Lo Stato membro di destinazione deve valutare se esistono altre misure meno restrittive per raggiungere l'obiettivo perseguito.

²⁸² **Articolo 16.2:** Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti seguenti: a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio; b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio, salvo i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario; c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione; d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente; e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle loro autorità competenti; f) i requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio; g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19.

prestazione dei servizi. Esso contiene inoltre requisiti che di regola non possono essere imposti ai destinatari di servizi.

Tuttavia è bene sottolineare che, al contrario della lista contenuta nell'articolo 14, che ha carattere esaustivo, l'elencazione di requisiti vietati dell'articolo 16 è solamente esemplificativa²⁸³; infatti, a differenza dell'articolo 14, l'articolo 16 non obbliga gli Stati membri ad eliminare i requisiti esistenti, ma impone loro solamente di astenersi dall'applicare tali requisiti ai prestatori di servizi di un altro Stato membro. Inoltre, secondo tale articolo, gli Stati membri sono liberi di mantenere i suddetti requisiti per i loro operatori nazionali.

Secondo l'articolo 16 paragrafo 2, gli Stati membri non possono ostacolare e/o restringere la libera circolazione dei servizi imponendo, ai prestatori provenienti e stabiliti in altri Stati membri, i seguenti requisiti:

- a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul territorio dello Stato di destinazione;
- b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti dello Stato di destinazione;
- c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi nello Stato di destinazione di un determinato tipo o forma di infrastruttura;
- d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario;
- e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico;
- f) i requisiti relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio;
- g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19.

²⁸³ Per un ulteriore approfondimento su quest'ultimo aspetto si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 75.

Il paragrafo 3²⁸⁴ dell'articolo 16, oltre a ribadire i principi del paragrafo 1 dello stesso articolo, sottolinea il fatto che lo Stato membro di destinazione deve essere libero di poter applicare, se lo ritiene necessario e, conformemente ai principi comunitari, le proprie norme circa le condizioni di occupazione, comprese le norme che figurano negli accordi collettivi.

Infine, ai sensi del paragrafo 4²⁸⁵ dell'articolo in esame, la Commissione entro il 28 dicembre 2011, dovrà esaminare l'applicazione dell'articolo in esame da parte degli Stati membri, dovrà altresì esaminare eventuali misure di armonizzazione da proporre, qualora lo ritenga necessario e, infine, dovrà trasmettere tutto al Parlamento europeo e al Consiglio tramite una relazione.

9.2.1 – L'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul territorio dello Stato di destinazione

Si tratta di quei requisiti che obbligano i prestatori di servizi di uno Stato membro ad istituire uno stabilimento nello Stato membro, se diverso dal proprio, in cui intendono esercitare la propria attività transfrontaliera. Secondo la Corte di giustizia, poiché tali requisiti impongono al prestatore di avere un'infrastruttura stabile nello Stato destinatario del servizio, vanificano del tutto il diritto alla libera prestazione di servizi dato che escludono la possibilità di prestare il servizio a titolo temporaneo. Infatti, la libera prestazione dei servizi presuppone che l'operatore di uno Stato membro non debba essere stabilito e, dunque, non debba avere

²⁸⁴ **Articolo 16.3:** Allo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente, e in conformità del paragrafo 1. Allo stesso modo, a quello Stato membro non può essere impedito di applicare, conformemente al diritto comunitario, le proprie norme in materia di condizioni di occupazione, comprese le norme che figurano negli accordi collettivi.

²⁸⁵ **Articolo 16.4:** Entro il 28 dicembre 2011 e previa consultazione degli Stati membri e delle parti sociali a livello comunitario, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente articolo, in cui esamina la necessità di proporre misure di armonizzazione per le attività di servizi che rientrano nel campo d'applicazione della presente direttiva.

un'infrastruttura stabile nel Paese dove intende prestare il servizio, per poter esercitare la propria attività²⁸⁶.

9.2.2 - L'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti dello Stato di destinazione

Ci si riferisce a quei requisiti che obbligano i prestatori di servizi di uno Stato membro ad essere in possesso di un'autorizzazione o ad effettuare una registrazione presso le autorità competenti dello Stato destinatario del servizio, prima di poter esercitare la propria attività. La norma comprende anche quegli obblighi che prevedono la sola iscrizione ad un ordine professionale. Sono, invece, esclusi dall'ambito di applicazione di tale norma i casi previsti dalla stessa direttiva, che analizzeremo successivamente, nonché i casi derivanti da altri strumenti comunitari²⁸⁷. Secondo la Corte di giustizia tali tipi di controllo sono giustificabili solo in casi eccezionali e soltanto se si è in grado di dimostrare che un eventuale monitoraggio o controllo successivi non sarebbero efficaci o sarebbero tardivi al fine di evitare un pregiudizio grave. Tali requisiti sono riscontrati frequentemente dagli operatori e spesso generano un *effetto dissuasivo* per gli stessi, dato che provocano ritardi ed ostacoli sul piano burocratico²⁸⁸⁻²⁸⁹.

²⁸⁶ Si vedano le sentenze: *agenzie di lavoro interinale, Commissione vs Italia*, del 07/02/2002, C-279/00; *servizi di sicurezza privata, Commissione vs Belgio*, del 09/03/2000; *laboratori di analisi medica, Commissione vs Francia*, del 11/03/2004, C-355/98; *servizi di sicurezza privata, Commissione vs Portogallo*, del 29/04/2004, C-171/02; *ispezione delle caldaie, Commissione vs Austria*, del 14/12/2006, C-257/05; *attività stragiudiziale di recupero crediti, Commissione vs Italia* del 18/07/2007, C-134/05.

²⁸⁷ S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

²⁸⁸ Si vedano le sentenze: *spedizionieri, Commissione vs Italia*, del 08/06/2000, C-264/99; *agenti in brevetti, Commissione vs Italia* del 13/02/2003, C-131/01.

²⁸⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 76.

9.2.3 – Il divieto imposto al prestatore di dotarsi nello Stato di destinazione di un determinato tipo o forma di infrastruttura

La norma si riferisce a quei requisiti, posti in essere dagli Stati destinatari dei servizi, che vietano ai prestatori di servizi transfrontalieri di dotarsi di un'infrastruttura, da utilizzare ai fini dell'espletamento della propria attività transfrontaliera. In altre parole, un prestatore di servizi non può essere obbligato a stabilirsi nel Paese dove presta i propri servizi; egli deve essere libero di avere, nel territorio dello Stato membro di destinazione, un'infrastruttura, come ad esempio un ufficio o uno studio dove poter ricevere i clienti, o un posto dove poter depositare le attrezzature che utilizza per prestare la sua attività transfrontaliera²⁹⁰.

9.2.4 – L'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario

Si tratta di un impedimento o limitazione alla libera prestazione dei servizi a titolo indipendente. Infatti, la norma in esame si riferisce a quei requisiti che prevedono determinati tipi di contratti per la prestazione di certi servizi; tale situazione si verifica quando uno Stato membro non permette ai prestatori di servizi transnazionali di svolgere certe attività a titolo indipendente e richiede, invece, che esse vengano svolte nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato. Ovviamente, limitazioni del genere influiscono sul rapporto tra il prestatore di servizi ed il suo cliente, viene pregiudicata in particolare la possibilità di concludere contratti di servizio con i propri clienti. Inoltre, tali limitazioni, se non vietate, non solo rendono vani i principi che stanno alla base della libera prestazione dei servizi, ma finiscono per sostituire quest'ultima con un'altra libertà, ovvero con la libera circolazione dei lavoratori (subordinati), che è soggetta a differenti norme e condizioni²⁹¹⁻²⁹². Un esempio rappresentativo di tali limitazioni è dato da *una legislazione nazionale che*

²⁹⁰ Si vedano le sentenze: *Gebhrd*, del 30/11/1995, C-55/94; *Architetti, Commissione vs Italia* del 21/03/2002, C-298/99.

²⁹¹ Si vedano le sentenze: *Guide turistiche, Commissione vs Grecia*, del 05/06/1997, C-398/95; *Collocamento di artisti, Commissione vs Francia*, del 15/06/2006, C-255/04.

²⁹² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 76.

*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*²⁹³.

9.2.5 – L'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico

L'articolo 16, in questo caso, si riferisce a quei requisiti che impongono ai prestatori di servizi transnazionali, al fine di esercitare la propria attività, di possedere un documento di identità specifico rilasciato dallo Stato membro in cui viene prestato il servizio. Requisiti del genere, già considerati sproporzionati dalla Corte di giustizia, provocano sicuramente ritardi e problemi; infatti, se non fossero vietati, avrebbero la conseguenza di ritardare l'inizio dell'esercizio dell'attività in questione fino al rilascio del documento d'identità specifico da parte dell'autorità competente dello Stato membro destinatario del servizio²⁹⁴.

9.2.6 - I requisiti relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio

Si tratta di quelle misure che limitano l'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono, oltre che lo strumento stesso per esercitare l'attività, anche parte integrante della prestazione.

In altre parole, si tratta del divieto imposto ai prestatori di servizi transnazionali, di utilizzare le loro attrezzature abituali nonostante queste siano tecnicamente adatte allo svolgimento dell'attività. *La nozione di attrezzature include utensili, macchine, apparecchi, ecc*²⁹⁵., che il prestatore usa durante lo svolgimento della propria attività. Di tale nozione non fanno parte, invece, *i materiali forniti dal*

²⁹³ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

²⁹⁴ Si veda la sentenza *sicurezza privata, Commissione vs Belgio*, del 09/03/2000, C-355/98.

²⁹⁵ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

*prestatore di servizi che vengono consumati dal destinatario del servizio, o che rimangono in possesso di quest'ultimo una volta completato il servizio*²⁹⁶ (quali, ad esempio, i materiali da costruzione che vengono incorporati nell'edificio). La norma in esame non si applica a quei requisiti ritenuti necessari e fondamentali alla tutela della salute pubblica o alla sicurezza sul lavoro. È importante sottolineare il fatto che tale norma non vieta agli Stati membri di applicare i loro requisiti specifici in materia come, ad esempio, obblighi relativi all'uso di macchinari pericolosi o di dispositivi di sicurezza. Infine, va detto che i principi della norma in esame vanno applicati a prescindere dal fatto che le attrezzature siano utilizzate da lavoratori distaccati o da lavoratori autonomi²⁹⁷.

*Ammettere che un prestatore possa operare professionalmente senza tuttavia permettergli di utilizzare gli strumenti indispensabili allo svolgimento delle sue attività equivarrebbe, in effetti, a dare un senso meramente formale alla sua libertà, svuotandola di ogni significato sostanziale*²⁹⁸.

9.2.7 – Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19

Si fa riferimento all'articolo 19 della direttiva in esame, che riguarda le restrizioni imposte ai destinatari dei servizi transfrontalieri. Tali restrizioni provocano gravi conseguenze anche ai prestatori che desiderano prestare i propri servizi a clienti stabiliti in un altro Stato membro. In effetti, anche se tali requisiti non sono imposti direttamente al prestatore, quanto ai suoi clienti, *scoraggiano i potenziali destinatari dal ricorrere ai prestatori di servizi di un altro Stato membro*

²⁹⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

²⁹⁷ Si vedano le sentenze: *Canal Satelite*, del 22/01/2002, C-390/99; *navigazione aerea, Commissione vs Belgio*, del 08/07/1999, C-203/98.

²⁹⁸ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 77.

o, in alcuni casi, rendono loro addirittura impossibile ricorrervi²⁹⁹. Dunque, da questa norma, ben si capisce che il divieto di restrizioni non si applica soltanto ai casi che hanno un impatto diretto sull'operatore, ma anche a quei casi che toccano l'operatore indirettamente, in questo caso tramite il potenziale cliente. Se così non fosse, si svuoterebbe di contenuto quello che è l'obiettivo finale, ovvero *assicurare la libera circolazione dei servizi transfrontalieri*³⁰⁰.

9.2.8 – Restrizioni vietate solamente nella proposta originale

Il testo definitivo della direttiva servizi non contiene alcune categorie di restrizioni che, al contrario, erano espressamente vietate nel testo della proposta di direttiva originale del 2004. Si è scelto di toglierle dal testo definitivo, al fine rimuovere il maggior numero di ostacoli politici e di accelerare, in tal modo, l'iter negoziale. Infatti, si tratta di questioni molto delicate, inerenti il vecchio principio del Paese d'origine, che è stato oggetto di intense discussioni durante l'iter legislativo della direttiva. Tuttavia, è importante rivedenziare che, essendo la lista dell'articolo 16 esemplificativa, sul piano giuridico non cambia nulla rispetto alla proposta originale. In linea di principio, pertanto, le categorie di restrizioni non apportate nel testo definitivo rimangono vietate allo stesso modo di quelle presenti nella lista dell'articolo 16; ovviamente, tranne che sussistano le circostanze disciplinate dai paragrafi 1 e 3 del medesimo articolo³⁰¹.

Le restrizioni espressamente vietate nella proposta originale, ma non nel testo definitivo, sono le seguenti:

- *l'onere per il prestatore di inoltrare una dichiarazione o una notifica presso le autorità dello Stato membro di destinazione del servizio*³⁰²;
- *la condizione per il prestatore di disporre in questo Paese di un rappresentante o di eleggervi domicilio presso una persona autorizzata*³⁰³;

²⁹⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³⁰⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 77 e 78.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² *Ex* articolo 16, paragrafo 3, lettera b.

- *l'obbligo di rispettare in questo stesso Stato le prescrizioni relative all'esercizio dell'attività interessata*³⁰⁴⁻³⁰⁵;

9.3 – Deroghe specifiche

L'articolo 17 della direttiva in esame, introduce altre deroghe alla libera prestazione dei servizi.

Come detto nel paragrafo precedente, l'articolo 16 compie un passo in avanti rispetto al Trattato CE, introducendo le quattro deroghe generali (l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, la sanità pubblica e la protezione dell'ambiente). Le deroghe introdotte dall'articolo 17 hanno, invece, carattere specifico e, però, non vanno applicate automaticamente. Infatti, nonostante il carattere specifico, le deroghe dell'articolo 17 richiedono in primo luogo un esame caso per caso; in secondo luogo, devono rispettare i principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità, ovvero devono essere conformi all'articolo 49 del Trattato CE. Al pari delle deroghe previste dall'articolo 16, in quanto limitano una libertà fondamentale, quale la libera prestazione di servizi, devono essere interpretate restrittivamente. Le deroghe contemplate dall'articolo 17 sono in tutto 15, e possono essere divise in 3 sottocategorie:

- i servizi d'interesse economico generale;
- gli ambiti già disciplinati da altre regolamentazioni comunitarie;
- altre materie particolari³⁰⁶.

9.3.1 – I servizi d'interesse economico generale

Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1³⁰⁷, i servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro non sono compresi nell'ambito di

³⁰³ Ex articolo 16, paragrafo 3, lettera c.

³⁰⁴ Ex articolo 16, paragrafo 3, lettera e.

³⁰⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 77 e 78.

³⁰⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 86 e 87.

applicazione dell'articolo 16 della direttiva in esame. Tale disposizione non era presente nel testo della proposta iniziale; si tratta di un'aggiunta voluta dal Parlamento e ripresa dalla Commissione. Tale disposizione va letta come una deroga generale dei servizi di interesse economico generale all'articolo 16³⁰⁸.

Secondo il *considerando 70*³⁰⁹ della stessa direttiva, [...] *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* [...]. L'articolo 17, al paragrafo 1, cita esplicitamente le categorie di servizi ai quali non si estende il suo ambito di applicazione: quelle relative ai servizi nel settore postale, nel settore dell'energia elettrica e nel settore del gas che sono oggetto di direttive specifiche. Ciò comporta che queste categorie di servizi sono sottoposti a determinati obblighi di servizio pubblico fissati dallo Stato di prestazione, pertanto sono incompatibili con l'articolo 16, paragrafi 1 e 2. Al contrario, il trattamento dei rifiuti, i servizi di distribuzione e fornitura idriche e i servizi di gestione delle acque reflue non sono oggetto di altri strumenti comunitari. Tuttavia, non tutti i servizi del tipo elencati dalla norma in esame vanno automaticamente considerati servizi di interesse economico generale.

³⁰⁷ **Articolo 17.1:** L'articolo 16 non si applica: 1) ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro, *fra cui*: a) nel settore postale, i servizi contemplati dalla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio; b) nel settore dell'energia elettrica, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; c) nel settore del gas, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale; d) i servizi di distribuzione e fornitura idriche e i servizi di gestione delle acque reflue; e) il trattamento dei rifiuti.

³⁰⁸ CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE, *Directive services: Etat des lieux*, in *Lettre mensuelle socio-économique*, 2006, n. 115, mai, pagg. 36-40.

³⁰⁹ **Considerando 70:** Ai fini della presente direttiva e fatto salvo l'articolo 16 del Trattato, possono essere considerati servizi d'interesse economico generale soltanto i servizi la cui fornitura costituisca adempimento di una specifica missione d'interesse pubblico affidata al prestatore dallo Stato membro interessato. Tale affidamento dovrebbe essere effettuato mediante uno o più atti, la cui forma è stabilita da ciascuno Stato membro, e precisare la natura di tale specifica missione.

Occorre una valutazione caso per caso, applicando i principi illustrati al *considerando 70*.

È molto importante sottolineare il fatto che l'articolo 17, al paragrafo 1, prima di elencare le categorie di servizi d'interesse economico generale, utilizza l'espressione *fra cui*. Da una prima lettura, infatti, non si capisce bene se la lista delle categorie di servizi d'interesse economico generale abbia un valore puramente esemplificativo oppure se sia esaustiva³¹⁰. A questo proposito, è utile ricordare che secondo la Corte di giustizia, *allorché una norma di diritto derivato comunitario ammette più di una interpretazione, si deve dare la preferenza a quella che rende la norma stessa conforme al Trattato*³¹¹; sempre secondo la Corte, in un'altra sentenza, *le disposizioni di una direttiva che costituiscono deroghe ad un principio generale sancito dalla stessa direttiva devono essere interpretate restrittivamente ... a fortiori ciò dovrebbe verificarsi ove il detto principio generale sia diretto a facilitare l'esercizio di libertà fondamentali garantite dal trattato*³¹².

Di conseguenza, per restare in linea con i principi della Corte di giustizia, bisogna considerare la lista dell'articolo 17, paragrafo 1, come esaustiva, non solo per limitare le eccezioni, ma anche per facilitare la libera prestazione dei servizi.

9.3.2 – Gli ambiti già disciplinati da altre regolamentazioni comunitarie

Si tratta di ambiti già sottoposti ad altre disposizioni comunitarie incompatibili con l'articolo 16 della direttiva in esame. Pertanto, l'ambito di applicazione dell'articolo 16 non ricopre le materie disciplinate da:

- *la direttiva 96/71/CE*³¹³ relativa al distacco dei lavoratori. In particolare, dalla lettura dei *considerando 86*³¹⁴ e *87*³¹⁵ della direttiva in esame, ben si

³¹⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 88.

³¹¹ Si veda, in proposito, la sentenza *Commissione vs Germania*, del 10/09/1996, C-61/94.

³¹² Si veda, in proposito, la sentenza *Kapper*, del 29/04/2004, C-476/01.

³¹³ 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. Gazzetta ufficiale n. L 018 del 21/01/1997 pag. 0001 – 0006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:IT:HTML>.

comprendono i casi in cui l'articolo 16 della direttiva non va applicato. In particolare, l'articolo 16 non ricopre: 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 le condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti, puerpere, bambini e giovani, parità di trattamento tra uomo e donna. Infine, al di là dei casi previsti dalla direttiva 96/71/CE, potrebbero essere ammesse altre condizioni di lavoro, in vigore ed imposte dallo Stato di distacco, purché rispettino i principi di non discriminazione, necessità e

³¹⁴ **Considerando 86:** La presente direttiva non concerne le condizioni di lavoro e di occupazione che, in conformità della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, si applicano ai lavoratori distaccati per prestare un servizio nel territorio di un altro Stato membro. In tali casi, la direttiva 96/71/CE prevede che i prestatori debbano conformarsi alle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili, in alcuni settori elencati, nello Stato membro in cui viene prestato il servizio.[...] Ciò riguarda non solo le condizioni di lavoro e occupazione stabilite per legge, ma anche quelle stabilite in contratti collettivi o sentenze arbitrali, che siano ufficialmente dichiarati o siano di fatto universalmente applicabili ai sensi della direttiva 96/71/CE. La presente direttiva, inoltre, non dovrebbe impedire agli Stati membri di applicare condizioni di lavoro e di occupazione a materie diverse da quelle elencate nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE per motivi di ordine pubblico.

³¹⁵ **Considerando 87:** La presente direttiva non riguarda inoltre le condizioni di lavoro e di occupazione qualora il lavoratore che presta un servizio transfrontaliero sia assunto nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. La presente direttiva non dovrebbe incidere neppure sul diritto degli Stati membri in cui viene prestato il servizio di determinare l'esistenza di un rapporto di lavoro e la distinzione tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati, compresi i «falsi lavoratori autonomi». A tale proposito, la caratteristica essenziale di un rapporto di lavoro ai sensi dell'articolo 39 del trattato dovrebbe essere il fatto che per un determinato periodo di tempo una persona fornisce servizi per conto e sotto la direzione di un'altra persona in cambio di una remunerazione; qualsiasi attività che una persona svolge al di fuori di un rapporto subordinato deve essere classificata come attività svolta a titolo autonomo ai sensi degli articoli 43 e 49 del trattato.

proporzionalità, e siano dunque conformi all'articolo 16 della direttiva in esame e non all'articolo 17³¹⁶⁻³¹⁷;

- *la direttiva 95/46/CE*³¹⁸, relativa al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di essi. Tale deroga comprende le materie disciplinate dalla suddetta direttiva e prevede norme specifiche per la trasmissione transfrontaliera di dati. In particolare, secondo l'articolo 4 della direttiva 95/46/CE, si deve applicare la legislazione dello Stato membro in cui è stabilito il responsabile del trattamento dei dati di cui sopra³¹⁹;
- *la direttiva 77/249/CEE*³²⁰, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati. Tale deroga fa in modo che la direttiva 77/249/CEE continui ad applicarsi pienamente nella misura in cui contiene norme più specifiche sulla prestazione di servizi transfrontalieri da parte degli avvocati. Dunque, l'articolo 16 si applicherà ai servizi prestati dagli avvocati solo per le materie non disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE. In particolare, ai sensi degli articoli 4 e 5 della citata direttiva, *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*. Invece, per le attività non contenziose, l'articolo 16 si aggiunge e completa la direttiva 77/249/CEE per quanto riguarda quelle materie per le

³¹⁶ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 2.

³¹⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 89.

³¹⁸ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 31-50, in http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type_doc=Directive&an_doc=1995&nu_doc=46.

³¹⁹ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 3.

³²⁰ Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati. Gazzetta ufficiale n. L 078 del 26/03/1977 pag. 0017 – 0018, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977L0249:IT:HTML>.

quali tale direttiva non consente esplicitamente l'applicazione delle norme dello Stato membro in cui vengono prestati i servizi³²¹⁻³²²;

- *dal titolo II della direttiva 2005/36/CE*³²³ relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali in caso di prestazione di servizi transfrontalieri e requisiti nazionali che riservano un'attività ad una professione regolamentata in caso di spostamento fisico del prestatore³²⁴. Si tratta, dunque, di una deroga che assicura la piena applicazione del titolo II della direttiva 2005/36/CE in caso di prestazione di servizi transfrontalieri³²⁵. In particolare, l'articolo 16 continuerà ad applicarsi, per quanto riguarda le professioni regolamentate, soltanto alle materie non connesse alle qualifiche professionali³²⁶;
- *dal regolamento CEE/1408/71*³²⁷ relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali. Le norme del suddetto regolamento, che è stato modificato dal regolamento 1390/81³²⁸, prevede casi in cui vengono

³²¹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³²² Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 4.

³²³ Direttiva 2005/36/CE Del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 30.9.2005 L 255/22 IT, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:IT:PDF>.

³²⁴ 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.

³²⁵ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 6.

³²⁶ Come ad esempio comunicazioni commerciali, associazioni multidisciplinari, tariffe, ecc.

³²⁷ Regolamento CEE/1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

³²⁸ Regolamento CEE/1390/81 del Consiglio, del 12 maggio 1981, che estende ai lavoratori non salariati e ai loro familiari il regolamento CEE/1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di

applicate le regole del Paese destinatario del servizio. In particolare, gli articoli 13 e 14 del regolamento CEE/1408/71, prevedono che qualora il distacco del lavoratore abbia una durata superiore ai 12 mesi, al lavoratore devono essere applicate le norme vigenti nel Paese in cui l'attività è svolta. La deroga in esame fa in modo che le norme del regolamento CEE/1408/71 non siano comprese nell'ambito di applicazione dell'articolo 16 della direttiva in esame. 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 dipendenti³²⁹;

- *dalla direttiva 2004/38/CE*³³⁰ relativa alla libera circolazione delle persone e alla loro residenza. La direttiva appena citata riguarda le formalità amministrative che gli Stati membri possono imporre ai cittadini dell'UE, e alle loro famiglie (e a certi cittadini di Paesi terzi) che si spostano da uno Stato membro all'altro. Ai sensi degli articoli 8 e 9 della direttiva 2004/38/CE, gli Stati membri di accoglienza non solo hanno la facoltà di imporre ai cittadini dell'UE la registrazione presso le proprie autorità per dei soggiorni di durata superiore ai tre mesi, ma possono anche imporre ai membri delle famiglie di cittadini dell'UE, qualora questi non fossero cittadini di Paesi membri, la domanda di una carta di soggiorno. Dunque, secondo la deroga in esame, le norme della direttiva 2004/38/CE restano indipendenti e non risultano pregiudicate dall'articolo 16 della direttiva servizi, nel caso in cui una prestazione di servizi comporti lo spostamento

sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

³²⁹ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 7.

³³⁰ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. GUCE L 158/77 del 30/04/2004, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:IT:PDF>.

temporaneo di cittadini dell'UE (o di cittadini di un Paese terzo) all'interno del territorio comunitario³³¹;

- ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 9³³², l'articolo 16 della direttiva servizi non si applica *alle materie già sottoposte alle norme ed ai principi dell'acquis di Schengen*³³³. In particolare ci si riferisce all'obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno per i cittadini di Paesi terzi. Inoltre, tale obbligo vale anche nei casi in cui si tratti di cittadini di Paesi terzi che non rientrano nell'acquis di Schengen (ad esempio quando cittadini di Paesi membri che non fanno parte di Schengen si spostano dal loro Stato ad uno Stato Schengen o viceversa, ovvero in quei casi in cui cittadini di Paesi non Schengen si spostano in uno Stato membro Schengen per periodi superiori a tre mesi). Infine, al di là dei principi legati a Schengen, lo Stato membro destinatario del servizio resta libero di imporre ai cittadini di Paesi terzi l'obbligo di presentarsi alle proprie autorità competenti o al momento del loro arrivo nel Paese in questione o successivamente³³⁴;

³³¹ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 8.

³³² **Articolo 17.9:** Per quanto riguarda i cittadini di Paesi terzi che si spostano in un altro Stato membro nell'ambito di una prestazione di servizi, alla possibilità per gli Stati membri di imporre l'obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno ai cittadini di Paesi terzi che non godono del regime di riconoscimento reciproco di cui all'articolo 21 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, o alla possibilità di imporre ai cittadini di Paesi terzi l'obbligo di presentarsi alle autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio al momento del loro ingresso o successivamente.

³³³ Relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, relativamente ai cittadini non europei che si spostano da uno Stato membro ad un altro al fine di prestare un servizio, e che non sono coperti dal regime di riconoscimento reciproco. È importante sottolineare che, attualmente, tra i Paesi membri UE non facenti parte di Schengen ci sono: Regno Unito, Irlanda, Cipro, Bulgaria, Romania.

³³⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 91.

- *dal regolamento CEE/259/93*³³⁵ relativo alla sorveglianza e al controllo, in entrata ed in uscita, delle spedizioni di rifiuti nel territorio comunitario. Il regolamento CEE/259/93 prevede che gli Stati membri di spedizione, transito o destinazione dei rifiuti, possano imporre dei requisiti o degli obblighi, ai prestatori di tali servizi. Tale deroga fa in modo che il regolamento in esame non venga pregiudicato dall'applicazione dell'articolo 16 della direttiva servizi. È importante sottolineare che il regolamento CEE/259/93 è stato abrogato e sostituito, con effetto dal 12 luglio 2007, dal regolamento CE/1013/2006³³⁶⁻³³⁷ del 14/06/2006³³⁸;
- *dai diritti di proprietà intellettuale*. In particolare, la deroga dell'articolo 17, paragrafo 11, riguarda i diritti di proprietà industriale, i diritti d'autore e diritti connessi. Inoltre, tale deroga è valida anche per quei diritti intellettuali che sono oggetto di direttive comunitarie, come ad esempio la direttiva 87/54/CEE³³⁹ e la direttiva 96/9/CE³⁴⁰. La deroga in esame non riguarda, invece, i servizi collegati alla gestione di tali diritti, quali i servizi prestati da una società di gestione collettiva o da consulenti in materia di brevetti³⁴¹⁻³⁴²;

³³⁵ Regolamento CEE/259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio.

³³⁶ Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alla spedizione di rifiuti.

³³⁷ Si vedano in particolare il considerando 2 e l'articolo 61 del regolamento CE/1013/2006.

³³⁸ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 9.

³³⁹ Direttiva 87/54/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1986, sulla tutela giuridica delle topografie di prodotti a semiconduttori. Gazzetta ufficiale n. L 011 del 19/01/1993 pag. 0020 – 0021, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0016:IT:HTML>.

³⁴⁰ Direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 1996, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati. Gazzetta ufficiale n. 331 E del 31/12/2002 pag. 0313 – 0318, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002PC0506:IT:HTML>.

³⁴¹ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 11.

³⁴² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 92; e il COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale*

- *dalla direttiva 2006/43/CE*³⁴³ relativa alle revisioni legali dei conti annuali e consolidati. La direttiva 2006/43/CE disciplina la prestazione di servizi di revisione legale da parte di revisori di un altro Stato membro, come ad esempio la necessità che il revisore venga approvato dallo Stato membro che ha richiesto la revisione legale³⁴⁴. La deroga dell'articolo 17, paragrafo 13, fa in modo che l'applicazione dell'articolo 16 della direttiva servizi, non pregiudichi le norme contenute nella direttiva 2006/43/CE. Per quanto riguarda, invece, la disciplina da applicare ai revisori per le materie non coperte dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/43/CE, a questi si applicherà l'articolo 16³⁴⁵.
- *dalle disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato*³⁴⁶. Tale deroga riguarda il rapporto tra l'articolo 16 della direttiva servizi e le norme di diritto internazionale privato che disciplinano gli obblighi contrattuali e non contrattuali³⁴⁷. Grazie a tale deroga, le norme di diritto internazionale privato non vengono pregiudicate dall'applicazione dell'articolo 16. In questo modo, la legge applicabile in materia di obbligazioni contrattuali o non contrattuali verrà scelta in base alle norme di diritto internazionale privato. Inoltre, è da sottolineare il fatto

per l'attuazione della direttiva servizi, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³⁴³ Direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 157/87, del 09/06/2006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:20.06:157:0087:0107:IT:PDF>

³⁴⁴ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³⁴⁵ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 13.

³⁴⁶ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 15

³⁴⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

che tali norme di diritto internazionale privato, sono oggetto dei regolamenti comunitari Roma I³⁴⁸ e Roma II³⁴⁹, adottati successivamente alla direttiva servizi. Tali regolamenti individuano l'uno le regole nazionali da applicare riguardo agli obblighi contrattuali, l'altro riguardo agli obblighi extracontrattuali³⁵⁰.

9.3.3 – Altre materie particolari

L'ultima delle categorie di deroghe specifiche, disciplinate dall'articolo 17 della direttiva in esame, riguarda quelle materie non coperte dall'ambito di applicazione di altri strumenti comunitari. Tali materie sono sottoposte a regole nazionali non compatibili con la libera circolazione; inoltre, tali regole nazionali non sempre sono dettate dalle ragioni previste dall'articolo 16 della direttiva servizi, ovvero ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente³⁵¹. In questo caso mancano quei possibili conflitti giuridici tra la direttiva servizi e altri strumenti comunitari presenti, invece, nelle materie esaminate nei paragrafi precedenti, ma possono sorgere conflitti tra la direttiva e le regole nazionali succitate. Fanno parte di questa terza categoria:

- *le attività di recupero giudiziario dei crediti*³⁵². Le attività in questione, come evidenziato dalla Corte di giustizia³⁵³, possono essere coperte dall'ambito di applicazione di regole nazionali, in particolare di regole appartenenti alla legislazione dello Stato nel quale la prestazione è fornita³⁵⁴. Tale esclusione riguarda anche quelle attività che consistono nel recupero dei crediti mediante

³⁴⁸ Regolamento CE/593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali

³⁴⁹ Regolamento CE/864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali.

³⁵⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 92.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 5.

³⁵³ Sentenza *Reisebüro*, del 12/12/1996, C-3/95.

³⁵⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 92.

il ricorso a procedimenti giudiziari. Invece, l'esclusione non comprende i servizi di recupero dei crediti forniti da prestatori di servizi in un contesto diverso da quello delle procedure giudiziarie³⁵⁵.

- *gli atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio*³⁵⁶. Tale deroga si riferisce a quei requisiti delle legislazioni nazionali che prevedono l'intervento di un notaio in caso di atti particolari e per i quali è prevista l'applicazione della legislazione dello Stato in cui il servizio è prestato. Si tratta, ad esempio, delle transazioni immobiliari, della costituzione di statuti societari o della loro registrazione, ecc³⁵⁷.
- *l'immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro*³⁵⁸. Tale deroga non solo prende in considerazione le differenze esistenti tra gli Stati membri relativamente alla tassazione dei veicoli, ma, ai fini del sistema di tassazione dei veicoli, in linea con la Corte di giustizia³⁵⁹, tiene conto anche delle possibili conseguenze che potrebbero derivare da tale immatricolazione. La deroga in esame, infatti, consente agli Stati membri di imporre l'immatricolazione dei veicoli nello Stato nel quale questi circolano abitualmente. La deroga del paragrafo 14 dell'articolo 17 si applica solamente ai leasing a lungo termine. Non si applica, invece, alle attività di noleggio auto a titolo occasionale o temporaneo³⁶⁰.

³⁵⁵ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³⁵⁶ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 12.

³⁵⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³⁵⁸ Direttiva servizi, articolo 17, paragrafo 14.

³⁵⁹ Sentenza *Cura Anlagen*, del 21 marzo 2002, C-451/99.

³⁶⁰ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm; e S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

9.3.4 – Deroghe specifiche inserite solamente nella proposta originale

La proposta iniziale della direttiva servizi contiene, all'ex articolo 17, 23 deroghe specifiche, otto in più rispetto al testo definitivamente approvato. Alla base di tale diminuzione, ci sono due ragioni³⁶¹:

- in primo luogo, il fatto che in seguito alla restrizione dell'ambito di applicazione della direttiva in esame, durante l'iter negoziale, alcune delle regole originariamente previste, non hanno più motivo di esistere, ad esempio le autorizzazioni relative al rimborso delle cure ospedaliere, previste dall'ex articolo 17 al paragrafo 18. Tale norma è stata eliminata in seguito all'esclusione totale dei servizi sanitari dall'ambito di applicazione della direttiva servizi oppure della possibilità, per lo Stato destinatario del servizio, di imporre l'obbligo di visti di breve durata ai lavoratori di Paesi terzi. Tale norma, inizialmente prevista all'ex paragrafo 11 dell'articolo 17 della proposta iniziale di direttiva, è stata eliminata in seguito alla decisione di non comprendere nell'ambito di applicazione della direttiva servizi le materie inerenti al distacco dei lavoratori;
- in secondo luogo, sempre durante l'iter negoziale, sono state introdotte nel testo della direttiva alcune deroghe di portata più generale, le quali hanno inglobato alcune deroghe più specifiche. Ad esempio si tratta del divieto totale di un'attività particolare per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica, previsto dall'ex articolo 17, paragrafo 16, poi inglobato dall'attuale articolo 16, paragrafi 1 e 3³⁶².

³⁶¹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 86 e 87.

³⁶² Per ulteriori approfondimenti circa le deroghe previste soltanto nella proposta iniziale di direttiva, si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 86 e 87.

9.4 – Deroghe individuali

Anche l'articolo 18³⁶³ della direttiva in esame, introduce una deroga all'applicazione dell'articolo 16 della stessa direttiva. Si tratta della possibilità che gli Stati hanno, ai sensi dell'articolo 18, *per casi individuali*, di non applicare l'articolo 16, ma solo ed esclusivamente per ragioni dettate dalla *sicurezza dei servizi*. In altre parole, gli Stati membri possono applicare ad un prestatore di servizi di uno Stato membro che esercita la propria attività transfrontaliera presso un altro Stato membro, la propria legislazione, non applicando dunque l'articolo 16; tale possibilità, che gli Stati membri posseggono, è consentita solamente in presenza di condizioni specifiche e in casi particolari relativi alla sicurezza dei servizi. Deve trattarsi di casi individuali, ovvero, ciò è consentito solamente per situazioni specifiche, relativamente ad un determinato servizio, fornito da prestatore particolare. Tale possibilità non è concessa per derogare all'articolo 16 in relazione ad una categoria intera di servizi o prestatori di servizi. Lo Stato che intende avvalersi della deroga dell'articolo 18, deve rispettare rigorose condizioni sia di sostanza che di forma³⁶⁴.

Sul piano sostanziale, in primo luogo, è necessario che la misura che lo Stato intende adottare non faccia parte di un ambito armonizzato al livello comunitario; infatti, in questo caso non ci sarebbe ragione di porre limiti alla libertà in questione; in secondo luogo, deve trattarsi di un servizio che presenta un pericolo che non può

³⁶³ **Articolo 18:** 1. In deroga all'articolo 16 e a titolo eccezionale, uno Stato membro può prendere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro misure relative alla sicurezza dei servizi. 2. Le misure di cui al paragrafo 1 possono essere assunte esclusivamente nel rispetto della procedura di mutua assistenza prevista all'articolo 35 e se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) le disposizioni nazionali a norma delle quali sono assunte le misure non hanno fatto oggetto di un'armonizzazione comunitaria riguardante il settore della sicurezza dei servizi; b) le misure proteggono maggiormente il destinatario rispetto a quelle che adotterebbe lo Stato membro di stabilimento in conformità delle sue disposizioni nazionali; c) lo Stato membro di stabilimento non ha adottato alcuna misura o ha adottato misure insufficienti rispetto a quelle di cui all'articolo 35, paragrafo 2; d) le misure sono proporzionate. 3. I paragrafi 1 e 2 lasciano impregiudicate le disposizioni che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi o che permettono deroghe a detta libertà, previste in atti comunitari.

³⁶⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 93.

essere evitato attraverso il meccanismo di mutua assistenza tra le amministrazioni degli Stati membri interessati, in conformità alle disposizioni relative alla cooperazione amministrativa; in terzo luogo, le misure che lo Stato intende adottare, in applicazione dell'articolo 18, devono essere proporzionate e devono limitarsi a quanto necessario per evitare il pericolo rappresentato dal servizio o dal prestatore; in quarto luogo, tali misure devono proteggere maggiormente il destinatario, dunque, devono essere più efficaci delle misure che lo Stato di provenienza del prestatore di servizi adotterebbe in conformità alla propria legislazione. Infine, le misure devono risolvere quei problemi che possono derivare dall'inerzia dello Stato di provenienza, non solo nei casi in cui tale Stato non prenda alcun provvedimento, ma anche quando i provvedimenti presi risultino essere insufficienti. Tutto ciò implica che lo Stato destinatario del servizio debba valutare caso per caso le misure che intende applicare, affinché ci sia la sicurezza che tali misure siano migliori rispetto alle misure adottate dallo Stato membro di stabilimento del prestatore.

Sul piano procedurale, invece, lo Stato membro destinatario del servizio può adottare tali misure solo dopo aver richiesto l'assistenza dello Stato membro di origine del prestatore in questione e nel rispetto della procedura di cui all'articolo 35, compreso l'obbligo di notificare allo Stato membro di stabilimento e alla Commissione l'intenzione di adottare determinate misure precisandone le ragioni. In particolare, lo Stato membro che intende applicare misure del genere, deve chiedere allo Stato membro di origine di applicare misure nei confronti del prestatore; successivamente, lo Stato di stabilimento deve segnalare allo Stato di destinazione le misure adottate o che intende adottare spiegando, inoltre, i motivi per i quali non è stato preso alcun provvedimento; poi lo Stato destinatario del servizio deve comunicare alla Commissione e allo Stato di stabilimento i motivi per i quali ritiene che le misure che lo Stato di stabilimento ha preso o intende prendere, siano insufficienti e, dimostrare che le misure che esso intende applicare al riguardo siano in linea con l'articolo 18 della direttiva in esame. Inoltre, le misure che lo Stato di destinazione del servizio intende adottare, non possono essere applicate prima di quindici giorni lavorativi dalla notifica, a meno che non siano dettate da urgenti ragioni debitamente motivate. Infine, la Commissione deve esaminare, nel minor tempo possibile, la compatibilità delle misure che lo Stato di destinazione del

servizio ha adottato, o intende adottare, con le altre disposizioni di diritto comunitario; se incompatibili, la Commissione adotterà una decisione con la quale chiede allo Stato in questione di non adottare tali misure o, se già adottate, di sospenderle³⁶⁵.

Le suddette condizioni formali e sostanziali erano già presenti nella proposta iniziale, così come il paragrafo 3 dell'articolo in esame. Tale paragrafo dell'articolo 18 sottolinea che altri strumenti comunitari, che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi e che prevedono deroghe caso per caso, non vengono pregiudicati dalla suddetta procedura. È il caso, ad esempio, della direttiva 2000/31 sul commercio elettronico: questa direttiva disciplina, da un lato, la libera circolazione dei servizi in base al principio del Paese di origine, dall'altro, alcune deroghe per ragioni numericamente superiori e differenti rispetto alla direttiva servizi³⁶⁶.

Nella proposta originale di direttiva erano presenti altre due eccezioni che riguardavano l'una i motivi inerenti all'esercizio di una professione sanitaria, l'altra la protezione dell'ordine pubblico. Tali eccezioni sono state eliminate in seguito all'introduzione, nel testo dell'attuale articolo 16, della possibilità di ricorrere a restrizioni dettate da sanità pubblica e ordine pubblico³⁶⁷.

³⁶⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 94 e 95; e COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³⁶⁶ Per ulteriori approfondimenti circa quest'ultimo aspetto, si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 94 e 95.

³⁶⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 93.

CAPITOLO X

DIRITTI DEI DESTINATARI E QUALITÀ DEI SERVIZI

Sommario: 10.1 – Diritti dei destinatari; 10.1.1 – Divieto di restrizioni ai destinatari; 10.1.2 – Obbligo di non discriminazione da parte degli Stati membri e degli operatori privati; 10.1.3 – Obbligo di assistenza ai destinatari; 10.2 – Disposizioni di armonizzazione; 10.2.1 – Trasparenza e informazioni sui prestatori e sui servizi; 10.2.2 – Assicurazioni e garanzie; 10.2.3 – Comunicazioni commerciali; 10.2.4 – Attività multidisciplinari; 10.2.5 – Risoluzione delle controversie; 10.3 – Disposizioni di incoraggiamento (volontarie); 10.3.1 – Politica di qualità; 10.3.2 – Codici di condotta.

La direttiva in esame contiene anche una serie di norme a tutela e vantaggio dei destinatari dei servizi. Essa introduce un vero e proprio *Codice dei diritti degli utenti di servizi*³⁶⁸. Infatti, è necessario fare in modo che i destinatari di servizi possano esercitare, senza essere ostacolati in alcun modo, la loro libertà di fruire dei servizi forniti a livello transnazionale. Tale libertà dei destinatari, assieme alla libertà degli operatori di poter prestare i servizi in altri Stati membri diversi da quello di stabilimento, sono alla base di un vero mercato interno dei servizi. La Corte di giustizia³⁶⁹ ha sottolineato che la succitata libertà dei destinatari dei servizi è parte integrante della libertà fondamentale sancita dall'articolo 49 del Trattato CE. Le norme che si riferiscono ai diritti dei destinatari dei servizi, che analizzeremo a breve, riguardano, ad esempio, quelle fattispecie segnalate anche nella *Relazione sullo stato interno dei servizi del 2002*³⁷⁰, in cui i prestatori di servizi transfrontalieri non esercitano la propria attività per i clienti provenienti da Stati membri diversi dal

³⁶⁸ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 97.

³⁶⁹ Si vedano le sentenze: *Cowan vs Trésor Public*, del 02/02/1989, C-186/87; sentenza *Commissione vs Paesi Bassi*, del 30/05/1991; sentenza *Van der Elst*, del 09/08/1994, C-43/93.

³⁷⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 97.

proprio, oppure, quei casi in cui il servizio è fornito, ma a condizioni diverse, rispetto ai cittadini dello Stato membro di appartenenza³⁷¹.

Ovviamente, tali barriere ostacolano sia la libera prestazione dei servizi, che l'evolversi del mercato interno dei servizi, facendo venir meno transazioni economiche molto rilevanti. L'unico modo per risolvere tali problemi e per eliminare le suddette barriere è trovare una soluzione a livello comunitario, e non intervenire ogni qualvolta sia necessario. Tale soluzione risiede, ovviamente, nella direttiva servizi la quale, imponendo obblighi ben precisi sia agli Stati membri che ai prestatori privati, assicura il rispetto determinate norme in materia.

Questo ambito della direttiva servizi è l'unico che non è mai stato oggetto di contestazioni o agitazioni durante l'iter negoziale della direttiva. La ragione di ciò risiede, probabilmente, nel fatto che si tratta di una materia molto importante e delicata, ovvero la tutela del consumatore. Infatti, il testo dell'articolo 20 della direttiva in esame, che sancisce la non discriminazione dei destinatari dei servizi provenienti da Stati membri diversi da quello di stabilimento, è l'unico testo a non essere mai stato minimamente modificato e che oggi ritroviamo per intero nell'attuale articolo 21 della direttiva servizi³⁷².

A questo punto, è importante sottolineare il fatto che il concetto di *utente* di servizi è più ampio del concetto di *consumatore*: il primo, infatti, può essere rappresentato anche da un professionista o da un'impresa, invece, consumatore può essere soltanto una persona fisica.

La direttiva intende eliminare gli ostacoli che i destinatari incontrano nel momento in cui essi richiedono quei servizi forniti da prestatori di altri Stati membri; in più, la direttiva mira a vietare quei requisiti discriminatori basati solamente sulla cittadinanza o la residenza del destinatario dei servizi in questione. La direttiva prevede, inoltre, che i destinatari di servizi ricevano informazioni generali relative ai

³⁷¹ Ciò può verificarsi ad esempio nell'utilizzo di impianti sportivi, per l'accesso a monumenti o musei, per il noleggio di autoveicoli, per le offerte promozionali nei supermercati, per gli abbonamenti di telefonia mobile, ecc.. Per un ulteriore approfondimento circa questo argomento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 98.

³⁷² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag . 100.

requisiti applicabili ai prestatori di servizi di un altro Stato membro, in modo tale da poter fare una scelta informata, nel caso in cui vogliano usufruire di un servizio erogato da un prestatore stabilito in un altro Stato membro.

Come in altri casi già analizzati, la direttiva servizi, nel disciplinare i diritti dei destinatari dei servizi, codifica principi giurisprudenziali della Corte di giustizia, andando addirittura oltre. La Corte da un lato afferma che la libera prestazione dei servizi può essere applicata oltre che all'azione delle pubbliche autorità, anche ad organismi di natura collettiva³⁷³ come, ad esempio, ordini professionali, federazioni sportive, parti sociali, ecc.; dall'altro ha affermato che la libera prestazione dei servizi non è solo una prerogativa dei prestatori, in quanto può essere invocata anche dai destinatari³⁷⁴. Il passo in avanti compiuto dalla direttiva servizi, rispetto ai principi della Corte di giustizia, consiste nel fatto che la direttiva estende i principi fondamentali della libera prestazione dei servizi, ed in particolare il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza o alla residenza, anche alle relazioni tra privati, e non più solamente ai rapporti tra privati e autorità pubbliche o tra privati e organismi collettivi³⁷⁵.

Come visto sopra, la direttiva intende sia eliminare gli ostacoli che i destinatari incontrano, che vietare i requisiti discriminatori basati solamente sulla cittadinanza o residenza del destinatario dei servizi. Nel far ciò, la direttiva impone degli obblighi ben precisi sia alle autorità pubbliche, che ai privati. Per quanto riguarda le pubbliche autorità e gli organismi collettivi privati, tali obblighi consistono:

- nel lasciare liberi i destinatari di servizi dello stesso Stato membro di usufruire dei servizi offerti da prestatori stabiliti in altri Stati membri³⁷⁶, senza porre ostacoli e senza imporre restrizioni di alcun genere;

³⁷³ Si veda la sentenza *Walrave*, del 12/12/1974, C-36/74. In tale sentenza la Corte ha stabilito che il divieto di discriminazioni non riguarda soltanto gli atti dell'autorità pubblica, ma anche le norme di qualsiasi natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato e la prestazione dei servizi.

³⁷⁴ Si veda la sentenza *Luisi e Carbone*, del 31/01/1984, C-286/82 e C-26/83.

³⁷⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 100.

³⁷⁶ Si veda la sentenza *Vestergaard*, del 12/10/1999, C-55/98.

- nel divieto di imporre ai destinatari di servizi condizioni discriminatorie basate sulla cittadinanza o sulla residenza.

Per quanto riguarda invece gli obblighi imposti ai privati, essi consistono:

- nel divieto di rifiutare l'erogazione di un servizio o di applicare a questo condizioni svantaggiose, per motivi legati alla cittadinanza o residenza dell'utente che richiede il servizio in questione;
- nel dovere di informare i destinatari sulle caratteristiche sia del prestatore, che della prestazione. L'obiettivo è quello, come anticipato sopra, di mettere il destinatario dei servizi in condizione di poter scegliere al meglio e con cognizione di causa, valutando tutti gli aspetti, anche quelli relativi ai requisiti applicabili ai prestatori di servizi.

Inoltre, il destinatario di servizi, deve poter conoscere, per avere delle informazioni o per presentare reclami, qualora lo desideri, l'indirizzo, il numero di telefono, il fax o l'indirizzo e-mail del prestatore di servizi.

L'integrazione di un mercato dei servizi e, dunque, delle varie economie nazionali, non può prescindere dal fissare delle regole di base comuni per tutti gli Stati membri. Per regole di base comuni, si intendono quell'insieme di regole e, dunque garanzie, grazie alle quali tutti gli utenti dei servizi possono vantare un grado minimo elevato di qualità dei servizi uguale in tutti gli Stati membri. Si tratta di un elemento fondamentale in quanto, oltre ad accrescere la fiducia degli utenti, accresce la fiducia reciproca tra gli Stati, e ciò rappresenta la base per un vero sviluppo del mercato interno dei servizi. Infatti, la direttiva servizi contiene alcune disposizioni vincolanti, rivolte tanto alle autorità nazionali, quanto agli operatori privati, che impongono a questi determinati comportamenti da tenere oppure misure che mirano ad incoraggiare tali comportamenti³⁷⁷. Si tratta di una serie di misure atte a promuovere, appunto, la qualità dei servizi, incrementare l'informazione e la trasparenza circa i prestatori di servizi e l'attività da loro svolta. Tutto ciò potrebbe contribuire oltre che ad un migliore funzionamento del mercato interno dei servizi,

³⁷⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 113 e 114.

anche ad una maggiore competitività delle industrie europee nel loro complesso o singolarmente considerate. Le misure succitate possono essere suddivise tra *disposizioni di armonizzazione* e *disposizioni di incoraggiamento (volontarie)*. L'attuazione di tali disposizioni richiederà, dunque, diversi tipi di azioni. Per quanto riguarda le disposizioni di armonizzazione, tra queste rientrano: quelle in materia di informazione del destinatario, assicurazioni e garanzie inerenti alla responsabilità professionale, comunicazioni commerciali, attività multidisciplinari, risoluzione delle controversie. Per quanto riguarda, invece, le disposizioni di incoraggiamento, tra queste rientrano la politica di qualità e i codici di condotta a livello comunitario.

È da sottolineare il fatto che la direttiva non disciplina l'armonizzazione della sicurezza dei servizi. Ciò è dovuto al fatto che, a quanto pare, non ci sono particolari dislivelli tra i livelli di protezione delle varie legislazioni nazionali³⁷⁸.

Quanto finora detto, è disciplinato da due gruppi di articoli della direttiva servizi: gli articoli da 19 a 21 per quanto riguarda i diritti dei destinatari dei servizi, e gli articoli da 22 a 27 insieme all'articolo 37 per quanto riguarda le misure di armonizzazione e le misure di incoraggiamento (volontarie).

Gli articoli da 19 a 21 si applicano a tutti i destinatari di servizi. Dunque, l'ambito di applicazione di tali articoli è estremamente vasto. Esso comprende: tutti i cittadini di uno Stato membro; tutte le persone giuridiche di cui all'articolo 48 del Trattato CE stabilite in uno Stato membro; qualsiasi persona fisica che, pur non essendo un cittadino di uno Stato membro, è beneficiario di diritti conferitigli da atti comunitari.

Gli articoli da 22 a 27 si applicano a tutti i soggetti economici, siano essi dislocati o meno. L'obiettivo è quello di garantire che tali requisiti siano rispettati ed applicati, in qualsiasi circostanza, per qualsiasi operatore. Infatti, da un lato si tutelano gli utenti dei servizi, i quali hanno la garanzia di un minimo grado elevato di qualità omogeneo in tutti gli Stati membri; dall'altro si tutelano i prestatori, i quali hanno la garanzia di essere sottoposti ai medesimi requisiti degli altri prestatori, siano essi stabiliti nello stesso Stato membro o in altri Stati membri.

³⁷⁸ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 113 e 114.

10.1 – Diritti dei destinatari

10.1.1 – Divieto di restrizioni ai destinatari

Spesso, ai destinatari dei servizi, vengono imposte restrizioni nel momento in cui desiderano che venga loro erogato un servizio da parte di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso dal proprio. Per porre un rimedio a ciò, l'articolo 19³⁷⁹ della direttiva servizi stabilisce che uno Stato membro non può incentivare i destinatari nazionali affinché questi si rivolgano solo a prestatori dello stesso Stato; inoltre, sempre l'articolo 19, proibisce agli Stati membri di disincentivare, ostacolando tramite determinati requisiti, le richieste di servizi erogati da operatori di altri Stati membri. In altre parole, l'articolo 19 proibisce agli Stati membri di adottare quei requisiti discriminanti, basati sia sul luogo di stabilimento dell'operatore economico, sia sul luogo in cui l'operatore svolge la propria attività. Infatti, grazie all'articolo in esame, in linea con i principi giurisprudenziali della Corte di giustizia³⁸⁰, i destinatari di servizi non sono obbligati ad ottenere un'autorizzazione o a presentare una dichiarazione, per poter usufruire di un servizio erogato da un operatore stabilito in un altro Stato membro³⁸¹⁻³⁸²; inoltre, l'articolo 19 vieta agli Stati di limitare, in modo discriminante³⁸³, la concessione di aiuti finanziari³⁸⁴⁻³⁸⁵.

³⁷⁹ **Articolo 19:** Gli Stati membri non possono imporre al destinatario requisiti che limitano l'utilizzazione di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare i requisiti seguenti: a) l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle loro autorità competenti o quello di presentare una dichiarazione presso di esse; b) limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari a causa del fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro o in ragione del luogo in cui il servizio è prestato.

³⁸⁰ Si vedano le sentenze: *Danner*, del 03/10/2002, C-136/00; *ITC* dell'11/01/2007, C-208/05; *Vestergaard*, del 28/10/1999, C-55/98; *Laboratoires Fournier*, del 10/03/2005, C-39/04. Per un approfondimento circa le pronunce da parte della Corte di Giustizia, si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 102.

³⁸¹ Ciò non riguarda, tuttavia, i regimi di autorizzazione che riguardano l'utilizzazione di un servizio in genere, e non soltanto i servizi forniti da un prestatore di altro Stato membro.

³⁸² Direttiva servizi, articolo 19, paragrafo 1.

³⁸³ Si intendono le discriminazioni basate sul luogo di stabilimento del prestatore, e quelle basate sul luogo dove è esercitata l'attività. Tuttavia, i regimi non connessi all'utilizzazione di un servizio

In ogni caso, gli Stati membri hanno l'obbligo di non adottare disposizioni che possano ostacolare, o anche solo scoraggiare, i destinatari di servizi che intendono rivolgersi ad operatori stabiliti in Stati membri diversi dal proprio, favorendo così gli operatori nazionali. Lo stesso vale nei casi in cui è il destinatario a spostarsi per usufruire del servizio³⁸⁶. Il fatto che gli Stati membri non possano adottare *nessuna* misura che ostacoli i destinatari di servizi o che favorisca direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali a scapito degli operatori di altri Stati membri, è molto importante; infatti, le disposizioni dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 19, sono più che altro esemplificative, non possono definirsi esaustive. Limitarsi a quanto stabilito dai suddetti paragrafi, sicuramente non favorirebbe né lo sviluppo della libera prestazione dei servizi, né accrescerebbe la tutela degli utenti dei servizi.

Al fine di applicare le disposizioni dell'articolo 19 della direttiva servizi, ogni Stato membro deve verificare se la propria legislazione nazionale sia conforme al suddetto articolo o se, invece, sono presenti i requisiti vietati dall'articolo 19. Nel caso in cui una legislazione nazionale contenga requisiti contrari all'articolo 19, lo Stato membro interessato dovrà provvedere ad abolirli³⁸⁷.

10.1.2 – Obbligo di non discriminazione da parte degli Stati membri e degli operatori privati

Sovente, ai destinatari di servizi sono applicate discriminazioni fondate sulla loro cittadinanza o sul loro luogo di residenza. È il caso, ad esempio, dei prezzi più

specifico, come gli aiuti finanziari agli studenti, non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 19.

³⁸⁴ Ad esempio, un finanziamento per corsi di lingua o di formazione per i dipendenti, alla condizione che i corsi siano frequentati sul territorio nazionale.

³⁸⁵ Direttiva servizi, articolo 19, paragrafo 2.

³⁸⁶ La Corte, nella sentenza *Luisi e Carbone*, del 31/01/1984, C-286/82 e C-26/83 si riferisce a turisti, pazienti, studenti ecc..

³⁸⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

alti per l'ingresso a parchi o musei. L'articolo 20³⁸⁸ della direttiva in esame impone agli Stati di far in modo che agli utenti di servizi non vengano applicati tali requisiti discriminatori. Da ciò si evince che gli Stati membri³⁸⁹ devono provvedere affinché le loro legislazioni nazionali siano in linea con l'articolo 20 della direttiva servizi, eliminando, se presenti, i requisiti discriminatori basati sulla cittadinanza o sul luogo di residenza dei destinatari³⁹⁰. Tali misure possono essere rappresentate, ad esempio, da tariffe discriminatorie o da requisiti imposti soltanto ai cittadini di altri Stati membri. Inoltre, l'obbligo di non discriminazione previsto dall'articolo 20, non è rivolto soltanto agli Stati membri, ma anche ai prestatori di servizi³⁹¹. Quanto sancito dal paragrafo 2 dell'articolo 20, a differenza del paragrafo 1, non ricalca alcun principio giurisprudenziale della Corte di giustizia. Infatti, la Corte non si è mai pronunciata in modo diretto e specifico circa la possibilità di applicare l'articolo 49 del Trattato anche ai rapporti tra privati. Ciononostante, essa si è mostrata ben predisposta circa tale possibilità³⁹². È importante sottolineare che, sebbene la Corte non si sia mai espressa al riguardo e benché il paragrafo 2 dell'articolo in esame non possa seguire la giurisprudenza della Corte (perché inesistente), tale norma ha una grande applicazione pratica a causa dei molteplici trattamenti discriminatori presenti nel mercato dei servizi³⁹³.

³⁸⁸ **Articolo 20:** 1. Gli Stati membri provvedono affinché al destinatario non vengano imposti requisiti discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza. 2. Gli Stati membri provvedono affinché le condizioni generali di accesso a un servizio che il prestatore mette a disposizione del grande pubblico non contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti allorché queste sono direttamente giustificate da criteri oggettivi.

³⁸⁹ Direttiva servizi, articolo 20, paragrafo 1.

³⁹⁰ Ancora una volta, la direttiva in esame è in linea con i principi giurisprudenziali della Corte di giustizia. Si vedano le sentenze: *Musei*, Commissione vs Italia, del 16/01/2003; e *Musei*, Commissione vs Spagna, del 15/03/1994.

³⁹¹ Direttiva servizi, articolo 20, paragrafo 2.

³⁹² Si vedano le sentenze *Angonese*, del 06/06/2000, C-281/98; e *Viking Line*, dell'11/12/2007, C-438/05.

³⁹³ Per un approfondimento sull'argomento, ed in particolare circa le interrogazioni scritte alle quali la Commissione risponde a causa dei trattamenti discriminatori in materia, si veda S. D'ACUNTO,

L'articolo in esame, non è rivolto soltanto alle autorità o agli operatori privati degli Stati membri diversi da quello del destinatario del servizio, esso è rivolto anche alle autorità o operatori privati, appartenenti allo stesso Stato membro del destinatario. Dunque, i destinatari di servizi godono del diritto alla non discriminazione anche sul proprio territorio³⁹⁴.

L'articolo 20 non vieta soltanto quei requisiti discriminatori basati sulla cittadinanza o sulla residenza nazionale, ma anche quelli basati sulla residenza locale (Regioni, Comuni). In pratica, si tratta di quei requisiti che prevedono, ad esempio, l'esclusione di clienti stranieri o non residenti; l'applicazione di tariffe differenziate; l'imposizione di condizioni differenti circa le garanzie, le modalità di pagamento, ecc³⁹⁵. Tuttavia, non si tratta di un divieto assoluto. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, una discriminazione consiste nell'applicazione di norme diverse a situazioni comparabili o nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse³⁹⁶. La Corte³⁹⁷, ha ammesso determinati *trattamenti differenziati*, non discriminazioni, a favore dei residenti locali, purché questi siano giustificati, proporzionati e dettati da una ragione oggettiva. Ciò è previsto anche dal *considerando 94*³⁹⁸ della direttiva in esame. È il caso, ad esempio, di tariffe ridotte per i residenti di una data città per

Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag . 104.

³⁹⁴ S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

³⁹⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag . 104.

³⁹⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

³⁹⁷ Si veda la sentenza *musei*, *Commissione vs Italia*, del 16/01/2003, C-388/01.

³⁹⁸ **Considerando 94:** Conformemente alle disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione dei servizi, le discriminazioni fondate sulla cittadinanza o sulla residenza, a livello nazionale o locale, del destinatario sono vietate. Tali discriminazioni potrebbero assumere la forma di un obbligo, imposto soltanto ai cittadini di un altro Stato membro, di fornire documenti originali, copie autenticate, un certificato di cittadinanza o traduzioni ufficiali di documenti per poter fruire di un servizio o di condizioni o tariffe più vantaggiose. Tuttavia, il divieto di applicare requisiti discriminatori non dovrebbe ostare a che possano essere riservati a taluni destinatari determinati vantaggi, soprattutto tariffari, se ciò avviene in base a criteri oggettivi e legittimi.

l'utilizzazione di una piscina pubblica gestita dalle autorità locali e finanziata con le imposte locali o una tariffazione più elevata a causa di costi di trasporto più elevati dovuti alla distanza. Quanto appena detto, è in linea con il *considerando 95*³⁹⁹ della direttiva in esame; l'importante è che alla base di tali trattamenti differenziati non ci siano ragioni personali basate sulla cittadinanza o sulla residenza dei clienti, ma che siano neutri e obbiettivi⁴⁰⁰.

A tal proposito, è interessante mettere in luce che durante l'iter negoziale della proposta di direttiva (quando quest'ultima è arrivata al Parlamento per la prima lettura) il Parlamento ha proposto di vietare all'articolo 20 le sole discriminazioni fondate *esclusivamente* sulla cittadinanza o la residenza. Una norma del genere nel testo definitivo di direttiva, avrebbe significato consentire ad un'autorità pubblica, o ad un operatore privato, di sottrarsi al suddetto divieto di discriminazione, ad esempio applicando condizioni basate solo sulla nazionalità⁴⁰¹.

Inoltre, la direttiva servizi impone alle autorità nazionali o agli operatori privati, qualora vogliano applicare un trattamento differenziato, di provare che sia giustificato, proporzionato e dettato da motivi oggettivi; in altre parole, l'onere di

³⁹⁹ **Considerando 95:** Il principio di non discriminazione nel mercato interno implica che l'accesso di un destinatario, in particolare di un consumatore, a un servizio offerto al pubblico non possa essere negato o reso più difficile in base al criterio della nazionalità o del luogo di residenza del destinatario contenuto nelle condizioni generali a disposizione del pubblico. Ciò non impedisce di prevedere, in queste condizioni generali, tariffe e condizioni variabili per la prestazione di un servizio se direttamente giustificate da fattori oggettivi che possono variare da Paese a Paese, quali i costi supplementari derivanti dalla distanza, le caratteristiche tecniche della prestazione, le diverse condizioni del mercato, come una domanda maggiore o minore influenzata dalla stagionalità, i periodi di ferie diversi negli Stati membri e i prezzi diversi della concorrenza, o i rischi aggiuntivi in relazione a normative diverse da quelle dello Stato membro di stabilimento. Ciò non implica neanche che la mancata prestazione di un servizio ad un consumatore perché non si detengono i diritti di proprietà intellettuale richiesti in un particolare territorio costituisca una discriminazione illegittima.

⁴⁰⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 104; e COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁰¹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 103 e 104.

provare la legittimità della misura che si intende adottare spetta al prestatore, sia esso privato o pubblico⁴⁰².

10.1.3 – Obbligo di assistenza ai destinatari

Un altro ostacolo che spesso si presenta quando un destinatario vuole usufruire di un servizio di un operatore stabilito in un altro Paese membro, è rappresentato dalla scarsità di informazioni, in particolare la carenza di informazioni sulle norme riguardanti la tutela del consumatore, norme che devono essere rispettate dai prestatori di servizi stabiliti in Stati membri diversi. Come già anticipato, per i destinatari dei servizi è molto importante fare una scelta informata, ma tale carenza di informazioni rende tutto molto complicato. È importante, allora, 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 nazionali⁴⁰³. A tal fine, l'articolo 21⁴⁰⁴ della direttiva in esame sancisce il diritto, per i destinatari di

⁴⁰² Si veda la sentenza *Angonese*, del 06/06/2000, C-281/98.

⁴⁰³ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁰⁴ **Articolo 21:** 1. Gli Stati membri provvedono affinché i destinatari possano ottenere nello Stato membro in cui risiedono le seguenti informazioni: a) informazioni generali sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, in particolare quelli connessi con la tutela dei consumatori; b) informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario; c) i dati delle associazioni o organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori, presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica. Se del caso, la consulenza delle autorità competenti include una semplice guida esplicativa. Le informazioni e l'assistenza sono fornite in modo chiaro e univoco, sono facilmente accessibili a distanza anche per via elettronica e sono tenute aggiornate. 2. Gli Stati membri possono affidare il compito di cui al paragrafo 1 agli sportelli unici o ad altri organismi quali i punti di contatto della rete dei centri europei dei consumatori, le associazioni di consumatori o i centri Euro Info. Gli Stati membri comunicano i nomi e gli indirizzi degli organismi designati alla Commissione, che li trasmette a tutti gli Stati membri. 3. In ottemperanza delle disposizioni dei paragrafi 1 e 2, l'organismo interpellato dal destinatario si rivolge, se necessario, all'organismo pertinente dello Stato membro interessato. Quest'ultimo comunica con la massima sollecitudine le informazioni richieste all'organismo richiedente, che le trasmette al destinatario. Gli Stati membri provvedono affinché tali organismi si assistano reciprocamente e si adoperino per

servizi, di ottenere tutte le informazioni generali e l'assistenza sui requisiti di legge. In particolare, ogni Stato membro deve fare in modo che i destinatari di servizi presenti sul proprio territorio, dispongano delle informazioni sulle regole che gli altri Stati membri possono applicare in materia di tutela dei consumatori, sull'accesso e l'esercizio di un'attività economica, sulle organizzazioni e associazioni idonee a fornire assistenza nello Stato di stabilimento del prestatore e circa i mezzi di ricorso esperibili.

L'articolo 21 arricchisce l'articolo 7 che impone agli Stati membri di rendere disponibili ai destinatari le informazioni relative alla loro legislazione nazionale. Ma, a differenza dell'articolo 7, ai sensi dell'articolo 21, gli Stati membri non devono fornire informazioni specifiche, ad esempio inerenti alle procedure da esperire al fine di ottenere l'autorizzazione a prestare il servizio. Invece, analogamente all'articolo 7, le questioni relative alla responsabilità, non sono disciplinate dalla norma in parola.⁴⁰⁵

Secondo l'articolo 21, gli Stati membri possono scegliere quali organismi svolgeranno le funzioni dettate dallo stesso articolo; tali organismi possono essere rappresentati dagli sportelli unici, dai centri Euro Info, ecc⁴⁰⁶. Nel caso in cui gli Stati membri scelgano più organismi, questi dovranno lavorare in rete tra loro, assistendosi e informandosi reciprocamente.

L'articolo in esame, infine, prevede anche quelle fattispecie in cui gli organismi scelti dagli Stati membri per fornire assistenza, non posseggano tutte le informazioni richieste inerenti alle legislazioni degli altri Stati membri, da parte degli utenti di servizi. In questi casi, ai sensi dell'articolo 21, gli organismi che non

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

⁴⁰⁵ Per un approfondimento circa l'argomento si veda il COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁰⁶ Direttiva servizi, articolo 21, paragrafo 2.

possiedono tutte le informazioni, contatteranno gli organismi dello Stato membro di stabilimento in questione per ottenere tali informazioni. Gli Stati membri di stabilimento dei prestatori, a loro volta, dovranno far pervenire, entro un periodo di tempo ragionevole, le informazioni agli organismi che ne hanno fatto richiesta. Tale cooperazione che appartiene, come vedremo nel prossimo capitolo, al più grande sistema di cooperazione obbligatoria sancito dagli articoli da 28 a 36 della direttiva in esame, permette di avere sempre informazioni aggiornate e affidabili. Questa cooperazione tra gli organismi scelti dai vari Stati membri è fondamentale ai fini di quanto sancito dall'articolo 21; non a caso, il paragrafo 3 dello stesso articolo, prevede un obbligo di mutua assistenza e di cooperazione efficace.

È, comunque, escluso che gli organismi che non hanno tutte le informazioni possano indirizzare il destinatario verso il punto di contatto dello Stato membro di stabilimento in questione. Tuttavia, gli utenti restano liberi di poter contattare direttamente l'organismo competente dello Stato membro interessato⁴⁰⁷.

10.2 – Disposizioni di armonizzazione

10.2.1 – Trasparenza e informazioni sui prestatori e sui servizi

Sovente, gli utenti di servizi non dispongono delle informazioni necessarie inerenti sia al prestatore, sia al servizio. L'articolo 22⁴⁰⁸ della direttiva in esame,

⁴⁰⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 104; e COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁰⁸ **Articolo 22:** 1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori mettano a disposizione del destinatario le informazioni seguenti: a) il nome del prestatore, il suo status e forma giuridica, l'indirizzo postale al quale il prestatore è stabilito e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con il prestatore direttamente e, se del caso, per via elettronica ;b) ove il prestatore sia iscritto in un registro commerciale o altro registro pubblico analogo, la denominazione di tale registro ed il numero di immatricolazione del prestatore o mezzi equivalenti atti ad identificarlo in tale registro; c) ove l'attività sia assoggettata ad un regime di autorizzazione, i dati dell'autorità competente o dello sportello unico; d) ove il prestatore eserciti un'attività soggetta all'IVA, il numero di identificazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile

uniforme; e) per quanto riguarda le professioni regolamentate, gli ordini professionali o gli organismi affini presso i quali il prestatore è iscritto, la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale è stata acquisita; f) le eventuali clausole e condizioni generali applicate dal prestatore; g) l'esistenza di eventuali clausole contrattuali utilizzate dal prestatore relative alla legge applicabile al contratto e/o alla giurisdizione competente; h) l'esistenza di un'eventuale garanzia post vendita, non imposta dalla legge; i) il prezzo del servizio, laddove esso è predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio; j) le principali caratteristiche del servizio, se non già apparenti dal contesto; k) l'assicurazione o le garanzie di cui all'articolo 23, paragrafo 1, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica.

2. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni di cui al paragrafo 1, a scelta del prestatore: a) siano comunicate dal prestatore di propria iniziativa; b) siano facilmente accessibili al destinatario sul luogo della prestazione del servizio o di stipula del contratto; c) siano facilmente accessibili al destinatario per via elettronica tramite un indirizzo comunicato dal prestatore; d) figurino in tutti i documenti informativi che il prestatore fornisce al destinatario per presentare dettagliatamente il servizio offerto.

3. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori, su richiesta del destinatario, comunichino le seguenti informazioni supplementari: a) ove non vi sia un prezzo predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio, il costo del servizio o, se non è possibile indicare un prezzo esatto, il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo, o un preventivo sufficientemente dettagliato; b) per quanto riguarda le professioni regolamentate, un riferimento alle regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento e ai mezzi per prenderne visione; c) informazioni sulle loro attività multidisciplinari e sulle associazioni che sono direttamente collegate al servizio in questione, nonché sulle misure assunte per evitare conflitti di interesse. Dette informazioni sono inserite in ogni documento informativo nel quale i prestatori danno una descrizione dettagliata dei loro servizi; d) gli eventuali codici di condotta ai quali il prestatore è assoggettato, nonché l'indirizzo al quale tali codici possono essere consultati per via elettronica, con un'indicazione delle versioni linguistiche disponibili; e) se un prestatore è assoggettato a un codice di condotta o è membro di un'associazione commerciale o di un organismo o ordine professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie, informazioni a questo riguardo. Il prestatore specifica in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

4. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni che il prestatore è tenuto a fornire in conformità del presente capo siano rese disponibili o comunicate in modo chiaro e senza ambiguità nonché in tempo utile prima della stipula del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima che il servizio sia prestato.

5. I requisiti in materia di informazione di cui al presente capo si aggiungono ai requisiti già previsti dal diritto comunitario e non ostano a che gli Stati membri impongano requisiti supplementari in materia di informazioni ai prestatori stabiliti sul loro territorio.

6. La Commissione può, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, precisare il contenuto delle informazioni di cui ai paragrafi 1 e 3 del

impone degli obblighi di trasparenza ai prestatori, tuttavia senza dare a quest'ultimi oneri eccessivi.

La direttiva in esame, ed in particolare l'articolo 22, distingue tra due tipi di informazione: le *informazioni indispensabili*, che il prestatore dovrebbe fornire automaticamente mettendole a disposizione del cliente a prescindere dal fatto che questi richieda o meno il suo servizio e le *informazioni da fornirsi solo su richiesta* del destinatario.

Le prime riguardano il prestatore in quanto tale, sia che si tratti di una persona fisica, sia di una persona giuridica. In particolare, si tratta di informazioni inerenti al nome, indirizzo, numero di partita IVA, ordine professionale di appartenenza, ecc.. Rientrano in questa categoria di informazioni, anche quelle relative al rapporto economico, come ad esempio il prezzo, le caratteristiche essenziali del servizio, le condizioni generali, le condizioni di garanzie post vendita⁴⁰⁹, ecc..

La seconda categoria di informazione, quelle da dare solo su richiesta del destinatario, riguardano ad esempio il prezzo del servizio (qualora non sia predefinito o qualora non sia possibile indicare un prezzo esatto), il metodo per calcolarlo, le norme professionali cui il prestatore è soggetto nel proprio Paese, codici di condotta cui il prestatore è eventualmente sottoposto, i meccanismi di risoluzione delle controversie ecc..

Nel caso in cui l'attività in questione sia soggetta ad un regime di autorizzazione, si dovranno fornire i dati dell'autorità o dello sportello unico che ha rilasciato l'autorizzazione. Invece, nel caso di professioni regolamentate, si dovranno fornire informazioni circa la qualifica professionale e lo Stato membro di acquisizione di tale qualifica; infine, bisognerà fornire anche informazioni inerenti all'ordine professionale o altro organismo, presso cui il prestatore è iscritto⁴¹⁰.

presente articolo in funzione della specificità di talune attività e può precisare le modalità pratiche di applicazione del paragrafo 2 del presente articolo.

⁴⁰⁹ Per un ulteriore approfondimento circa la garanzia post vendita si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 109

⁴¹⁰ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

Il prestatore resta libero di scegliere il mezzo, per esso più opportuno, con il quale fornire le suddette informazioni. I prestatori, infatti, potrebbero usare i propri siti web per fornire tali informazioni, oppure potrebbero esporle nel luogo in cui viene esercitata l'attività⁴¹¹. La cosa che conta maggiormente è che tali informazioni devono essere a disposizione del destinatario prima della stipula del contratto o, se questo non è previsto, prima della prestazione del servizio. Ovviamente le informazioni devono essere chiare e univoche. Gli Stati membri, in ogni caso, hanno la possibilità di imporre ai prestatori stabiliti sul loro territorio, ulteriori requisiti di informazione⁴¹².

È importante sottolineare che il testo definitivo della direttiva Bolkestein, rispetto al testo della proposta iniziale, rafforza il complesso di informazioni che il prestatore deve fornire automaticamente. In particolare, la direttiva aggiunge il prezzo, se definito a priori, e le caratteristiche principale del servizio tra le informazioni da fornire automaticamente. Questi due elementi, infatti, nella proposta iniziale, figuravano tra le informazioni che il prestatore doveva fornire solo su richiesta da parte dell'utente. Ovviamente, nel caso in cui non fosse possibile stabilire il prezzo a priori, questo farà parte delle informazioni da fornire solo quando richieste⁴¹³.

Nonostante quanto disciplinato dall'articolo 22 faccia parte dei diritti dei destinatari dei servizi, esso si trova nel capo inerente alla qualità dei servizi. Il motivo di ciò risiede nel fatto che si tratta di obblighi che gravano sul prestatore⁴¹⁴.

⁴¹¹ I requisiti di informazione previsti dall'articolo 22 della direttiva servizi, sono complementari ai requisiti di informazione previsti da altri strumenti comunitari, tra quali la direttiva sul commercio elettronico, la direttiva sui viaggi "tutto compreso", la direttiva sulla vendita a distanza.

⁴¹² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg . 108 e 109; e COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴¹³ S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

⁴¹⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag . 109.

10.2.2 – Assicurazioni e garanzie

Al fine di incrementare la fiducia dei consumatori, l'articolo 23⁴¹⁵ disciplina la sottoscrizione di un'assicurazione da parte di tutti i prestatori i cui servizi possano rappresentare 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. L'articolo 23, al paragrafo 4, prevede che la Commissione possa stilare una lista di servizi aventi le caratteristiche appena descritte. In pratica, le autorità nazionali dovrebbero

⁴¹⁵ **Articolo 23:** 1. Gli Stati membri possono provvedere affinché i prestatori i cui servizi presentano un rischio diretto e particolare per la salute o per la sicurezza del destinatario o di un terzo o per la sicurezza finanziaria del destinatario sottoscrivano un'assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura e alla portata del rischio o forniscano una garanzia o prevedano altre disposizioni analoghe equivalenti o essenzialmente comparabili quanto a finalità. 2. Quando un prestatore si stabilisce sul loro territorio, gli Stati membri non possono imporgli un'assicurazione di responsabilità professionale o una garanzia se è già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura, in un altro Stato membro in cui è già stabilito. Qualora l'equivalenza sia solo parziale, gli Stati membri possono esigere una garanzia complementare per gli aspetti non ancora coperti. Quando uno Stato membro richiede ai prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia, detto Stato membro accetta quale prova sufficiente un attestato dell'esistenza di tale assicurazione rilasciato da istituti di credito e assicuratori stabiliti in un altro Stato membro. 3. I paragrafi 1 e 2 non incidono sull'applicabilità dei regimi di assicurazione o di garanzia professionale previsti in altri strumenti comunitari. 4. Nell'ambito dell'applicazione del paragrafo 1, la Commissione può stabilire un elenco dei servizi che presentano le caratteristiche di cui al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 40, paragrafo 2. La Commissione può inoltre adottare misure intese a emendare elementi non essenziali della presente direttiva integrandola con la fissazione di criteri comuni per definire il carattere appropriato, in funzione della natura e della portata del rischio, dell'assicurazione o delle garanzie precisate al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 3. 5. Ai fini del presente articolo, per — «rischio diretto e particolare» s'intende un rischio derivante direttamente dalla prestazione del servizio; — «salute e sicurezza» s'intende, in relazione a un destinatario o a terzi, la prevenzione del decesso o di gravi danni corporali; — «sicurezza finanziaria» s'intende, in relazione a un destinatario, la prevenzione di perdite significative di denaro o del valore di un bene; — «assicurazione di responsabilità professionale» s'intende l'assicurazione sottoscritta da un prestatore con riguardo alle potenziali responsabilità nei confronti dei destinatari e, se del caso, di terzi, derivanti dalla prestazione del servizio.

incoraggiare i fornitori dei suddetti servizi a sottoscrivere un'assicurazione sulla responsabilità professionale o una garanzia professionale equivalente, o a fornire un'altra forma di garanzia finanziaria. Infatti, la direttiva in esame non si riferisce solamente ad assicurazioni di responsabilità professionale, ammette anche altre forme di compensazione, purché siano *analoghe equivalenti* o *essenzialmente comparabili*. Si tratta, ad esempio, di una cauzione o della disponibilità di un capitale sociale sufficiente. Qualora presenti, tali assicurazioni, o altre forme di compensazione, devono essere *commisurate alla natura e alla portata del rischio*. Nel considerare l'adeguatezza dell'assicurazione, oltre ai rischi che il servizio comporta, è importante considerare anche l'estensione territoriale dell'attività in questione. In altre parole, l'ammontare dell'assicurazione o della garanzia aumenta proporzionalmente al numero di Stati in cui il servizio in questione è offerto. L'operatore che dispone di tale assicurazione o garanzia nel proprio Stato di stabilimento deve poterla utilizzare anche negli altri Stati membri sia in caso di prestazione del servizio, sia nel caso in cui il prestatore voglia cambiare Paese di stabilimento; gli altri Stati membri, qualora il prestatore possieda un'assicurazione o garanzia, analoga equivalente o essenzialmente comparabile, devono riconoscerla e accettarla, evitando così una duplicazione di obblighi al prestatore di servizi. In ogni caso, una copertura transfrontaliera dovrebbe essere imposta soltanto nel caso in cui il prestatore eserciti effettivamente la propria attività in Stati membri diversi da quello di stabilimento. Sarà compito delle autorità competenti valutare se un'assicurazione o garanzia, è analoga equivalente o essenzialmente comparabile. Nel caso in cui l'assicurazione o garanzia, non sia totalmente ma solo parzialmente comparabile, lo Stato di prestazione potrà richiedere soltanto una garanzia complementare, ma non integrale⁴¹⁶.

⁴¹⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg . 108 e 109; e COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

10.2.3 – Comunicazioni commerciali

Per comunicazione commerciale, all'articolo 4, paragrafo 12, della direttiva in esame, si intende qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere i servizi o l'immagine di un prestatore di servizi. Rientrano nella nozione di comunicazione commerciale la pubblicità, i biglietti da visita che indicano una qualifica professionale e la specializzazione del prestatore di servizi, ecc⁴¹⁷..

La direttiva servizi, analogamente alla direttiva sul commercio elettronico⁴¹⁸, proibisce ogni divieto generale di comunicazione commerciale delle professioni regolamentate, estendendo tale divieto, oltre che per le attività online già previste dalla direttiva sul commercio elettronico, anche alle attività offline.

In virtù dell'articolo 24⁴¹⁹ della direttiva servizi, gli Stati membri sono tenuti ad eliminare le restrizioni non necessarie alle comunicazioni commerciali, quali ad esempio il divieto totale di pubblicità o di sponsor, il divieto di promozione di un professionista o di un servizio. Ad esempio, in Italia col Decreto Bersani, convertito nella legge n. 248/2007, si sono proibiti i divieti generali e parziali di pubblicità per le professioni regolamentate. Tale divieto è da interpretare estensivamente, in quanto non sono proibiti soltanto i divieti generali di comunicazioni commerciali, ma anche quei divieti che proibiscono soltanto forme specifiche di pubblicità, o che la consentono su scala ridotta⁴²⁰. Gli Stati membri dovranno, altresì, salvaguardare l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate, anche tutelando gli

⁴¹⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴¹⁸ Per un approfondimento sull'argomento si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 116 e 117.

⁴¹⁹ **Articolo 24:** 1. Gli Stati membri sopprimono tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate. 2. Gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni commerciali che emanano dalle professioni regolamentate ottemperino alle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione. Le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate.

⁴²⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 117.

standard minimi di qualità di questo tipo di messaggi come, ad esempio, il rispetto delle norme di deontologia come l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale⁴²¹. Infatti, per quanto riguarda il contenuto e le condizioni della pubblicità o di altre forme di comunicazione commerciale, le regole possono essere giustificate da motivi deontologici nel caso di determinate professioni regolamentate e di determinati tipi di comunicazioni commerciali⁴²².

L'articolo in esame riguarda tutte le restrizioni, sia che siano previste dalla legislazione nazionale, che dalle regole degli organismi e ordini professionali o di altre organizzazioni professionali⁴²³. Dunque, gli Stati membri non solo dovranno esaminare ed adeguare le legislazioni nazionali in materia, ma dovranno fare in modo, qualora necessario, che anche le regole degli organismi o ordini professionali e delle organizzazioni professionali vengano adeguate. In ogni caso, le regole professionali devono essere non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate.

L'articolo 24 della direttiva servizi contribuisce a rafforzare il funzionamento del mercato interno dei servizi; non solo incoraggia la clientela che, grazie ai divieti posti, avrà più informazioni disponibili, ma, grazie alla pubblicità, rende più facile l'ingresso di nuovi operatori sul mercato, dunque si incrementeranno i flussi di servizi transfrontalieri, la concorrenza, la competitività, ecc..

10.2.4 – Attività multidisciplinari

Analogamente a quanto sancito dall'articolo 24 per le comunicazioni elettroniche, l'articolo 25⁴²⁴ della direttiva servizi impone il divieto di proibire le

⁴²¹ Direttiva servizi, articolo 24, paragrafo 2.

⁴²² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴²³ *Ibidem*.

⁴²⁴ **Articolo 25:** 1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti: a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato

attività multidisciplinari. In generale è vietato ogni regime nazionale che impedisca professioni di partenariato o che obblighi ad esercitare un'attività specifica⁴²⁵. L'obiettivo è quello di eliminare tutti quei requisiti ingiustificati che hanno l'effetto di limitare l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse⁴²⁶. Contemporaneamente, l'articolo 25 tende anche ad evitare che si verifichino conflitti di interesse e incompatibilità tra le attività svolte congiuntamente.

Ad ogni modo, tale articolo consente di mantenere o introdurre, a certe condizioni, determinate restrizioni per certe attività, tenendo conto delle loro particolari caratteristiche. In particolare, si tratta delle professioni regolamentate e dei servizi di certificazione, omologazione, controllo e collaudo tecnici. Le restrizioni a tali attività multidisciplinari possono essere mantenute, o introdotte, solamente se volte a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle professioni regolamentate e se necessarie a garantire il rispetto delle regole deontologiche e di condotta, le quali possono variare a seconda della natura specifica di ciascuna professione⁴²⁷.

Gli Stati membri dovranno esaminare le loro legislazioni, individuare le restrizioni esistenti in materia e valutare se queste siano in linea con l'articolo 25 o

per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità; b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità. 2. Quando le attività multidisciplinari tra i prestatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) sono autorizzate, gli Stati membri provvedono affinché: a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività; b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono; c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale. 3. Nella relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano i prestatori soggetti ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, il contenuto dei requisiti e le ragioni per le quali li ritengono giustificati.

⁴²⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 118.

⁴²⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴²⁷ *Ibidem*.

meno, e in caso negativo adeguarle o eliminarle. Gli Stati membri dovranno accertarsi che non esistano misure meno restrittive per garantire quanto detto sopra.

Inoltre, l'articolo 25 prevede che qualora uno Stato membro non si avvalga della possibilità di imporre restrizioni per le materie succitate, dando così la possibilità di esercitare attività multidisciplinari, dovrà assicurarsi innanzitutto che queste non generino conflitti d'interesse o incompatibilità tra le varie attività svolte; lo Stato dovrà vigilare sul rispetto dell'indipendenza e dell'imparzialità richieste da certe professioni; infine, lo Stato che non si avvale della succitata facoltà di divieto dovrà assicurare che gli obblighi deontologici relativi alle differenti attività svolte congiuntamente siano compatibili tra loro, soprattutto per quanto riguarda il segreto professionale⁴²⁸.

L'articolo in esame si applica a qualsiasi requisito di questo tipo, sia esso previsto dalla legislazione nazionale o dalle regole degli organismi o ordini professionali o dalle regole di altre organizzazioni o associazioni professionali.

10.2.5 – Risoluzione delle controversie

La direttiva servizi, all'articolo 27⁴²⁹, mette a disposizione dei destinatari di servizi una serie di strumenti atti a permettere, qualora lo si desiderino, non solo a

⁴²⁸ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 120.

⁴²⁹ **Articolo 27:** 1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori forniscano i propri dati, in particolare un indirizzo postale, un numero di fax o un indirizzo di posta elettronica e un numero telefonico ai quali tutti i destinatari, compresi quelli residenti in un altro Stato membro, possono presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito. I prestatori forniscono il loro domicilio legale se questo non coincide con il loro indirizzo abituale per la corrispondenza. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori rispondano ai reclami di cui al primo comma con la massima sollecitudine e diano prova di buona volontà per trovare soluzioni soddisfacenti. 2. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori siano tenuti a provare che gli obblighi di informazione previsti dalla presente direttiva sono rispettati e che le informazioni sono esatte. 3. Qualora per ottemperare ad una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri riconoscono le garanzie equivalenti costituite presso un istituto di credito o un assicuratore stabilito in un altro Stato membro. L'istituto di credito deve essere autorizzato in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2006/48/CE e l'assicuratore autorizzato, come appropriato, ai sensi della prima direttiva 73/239/CEE del Consiglio,

richiedere informazioni, ma anche a presentare reclami e risolvere possibili controversie.

La proposta originale di direttiva sanciva l'obbligo, per il prestatore di servizi, di mettere a disposizione degli utenti l'indirizzo postale, il numero di fax o l'indirizzo di posta elettronica. Il testo definitivo della direttiva aggiunge a questi elementi anche il numero di telefono⁴³⁰.

Per migliorare la gestione dei reclami, l'articolo 27 fa in modo che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché i prestatori forniscano i propri dati, che saranno utili agli utenti al fine di presentare, appunto, un reclamo. Tali misure dovranno imporre ai prestatori di rispondere ai reclami con la massima sollecitudine, gli utenti dovranno ricevere un riscontro rapido e un trattamento adeguato; i prestatori, inoltre, devono dimostrare di essere ben disposti a trovare soluzioni soddisfacenti. I prestatori dovranno dimostrare, oltre all'esattezza delle informazioni fornite, di rispettare gli obblighi di informazione previsti. Le misure adottate dagli Stati membri dovrebbero imporre ai prestatori di servizi l'obbligo di informare i destinatari di eventuali possibilità di ricorso a meccanismi extragiudiziari di risoluzione delle controversie.

Nel caso in cui, al fine di eseguire una decisione giudiziaria, sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri hanno l'obbligo di riconoscere le garanzie equivalenti costituite presso gli istituti di credito stabiliti in altri Stato membri. Con ciò, si tende a risolvere possibili problemi derivanti dall'esecuzione di decisioni

del 24 luglio 1973, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e della direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione sulla vita. 4. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori, soggetti ad un codice di condotta o membri di un'associazione o di un organismo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di regolamentazione extragiudiziario, ne informino il destinatario facendone menzione in tutti i documenti che presentano in modo dettagliato uno dei loro servizi e indichino in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a tale meccanismo.

⁴³⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 110

giudiziarie. Infatti, la Corte di giustizia⁴³¹ ha dichiarato che un eventuale obbligo di costituire una garanzia presso un istituto di credito con sede legale o succursale sul proprio territorio costituisce una discriminazione vietata dall'articolo 49 del Trattato CE. Tali istituti di credito e imprese d'assicurazione devono, ai sensi della direttiva servizi, essere autorizzati in uno Stato membro in conformità al diritto comunitario⁴³².

10.3 – Disposizioni di incoraggiamento (volontarie)

10.3.1 – Politica di qualità

La direttiva in esame, all'articolo 26⁴³³ disciplina le misure volontarie atte al miglioramento della qualità dei servizi. Infatti, è compito degli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, e qualora necessario con il sostegno delle parti interessate quali ordini professionali, associazioni di consumatori, ecc., adottare tali

⁴³¹ Si veda la sentenza *Commissione vs Italia*, del 07/02/2002.

⁴³² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴³³ **Articolo 26:** 1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi, in particolare: a) facendo certificare o valutare le loro attività da organismi indipendenti o accreditati; b) elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario. 2. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sul significato di taluni marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari. 3. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli ordini professionali, le camere di commercio e artigianato e le associazioni dei consumatori negli Stati membri a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi, in particolare facilitando il riconoscimento della qualità dei prestatori. 4. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica, in particolare da parte delle associazioni dei consumatori, relativa alle qualità e ai difetti dei servizi, in particolare lo sviluppo a livello comunitario di prove o collaudi comparativi e della comunicazione dei loro risultati. 5. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggiano lo sviluppo di norme volontarie europee intese ad agevolare la compatibilità fra servizi forniti da prestatori di Stati membri diversi, l'informazione del destinatario e la qualità dei servizi.

misure di incoraggiamento volte al miglioramento della qualità dei servizi. Ovviamente il raggiungimento di tale risultato non può prescindere dalla trasparenza e dal confronto tra le varie attività offerte dai prestatori: tutto è fatto nell'interesse degli utenti di servizi.

L'articolo 26 della direttiva in esame contiene una lista indicativa dei mezzi che gli Stati membri possono utilizzare al fine di promuovere la qualità dei servizi e la trasparenza per i destinatari. In effetti, ci sono tanti modi per fare ciò, tutto sta nello scegliere i metodi più opportuni per determinati settori specifici, o per determinati tipi di servizi. Nella lista dell'articolo 26 sono presenti vari metodi, quali: la certificazione e la valutazione del servizio in questione da parte di organismi indipendenti o accreditati; l'elaborazione di carte o marchi di qualità propri⁴³⁴, o l'adesione a quelli di organismi e ordini professionali; la creazione di norme, ovviamente volontarie, volte a promuovere non solo la trasparenza, l'informazione e la qualità dei servizi, ma anche la loro compatibilità tra uno Stato membro ed un altro. Infatti, ai sensi dell'articolo in esame, gli Stati membri dovrebbero adottare misure volontarie volte ad incoraggiare le parti interessate a promuovere la qualità dei servizi a livello comunitario, soprattutto agevolando il riconoscimento della qualità dei prestatori transfrontalieri. È interessante notare che l'aspetto fondamentale dei principi sanciti dall'articolo in esame, ovvero la base di tali strumenti volontari, risiede nella transnazionalità⁴³⁵. Infatti, oltre a quanto detto finora, gli Stati membri dovrebbero, tramite le misure volontarie adottate, incoraggiare e promuovere una *comunicazione critica* inerente alla qualità dei servizi, magari tramite test comparativi fatti a livello comunitario.

⁴³⁴ Riguardo alla elaborazione di carte o marchi di qualità, l'articolo 26, al paragrafo 2, impone agli Stati membri di mettere a disposizione, sia dei destinatari, che dei prestatori, tutte le informazioni sul significato e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità.

⁴³⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 121.

Gli Stati membri dispongono di vari mezzi per incoraggiare l'adozione di tali misure volontarie, essi, infatti, potrebbero svolgere campagne di sensibilizzazione, potrebbero organizzare workshop e conferenze, ecc⁴³⁶ ..

10.3.2 – Codici di condotta

In linea con l'articolo 26 appena esaminato, l'articolo 37⁴³⁷ della direttiva servizi incoraggia l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario. Anche in questo caso è da notare che prevale l'aspetto transnazionale. Infatti, lo scopo è sempre quello di incrementare il flusso di attività transfrontaliere da uno Stato membro ad un altro e, dunque, lo sviluppo del mercato interno dei servizi. Tale incremento, però, richiede una più ampia convergenza delle regole professionali a livello comunitario⁴³⁸.

Un documento tecnico degli uffici della Direzione Generale Mercato interno e Servizi, del 19/12/2007, chiarisce che mentre una carta di qualità rappresenta un impegno volontario inerente alla modalità di fornitura di un servizio, un codice di condotta rappresenta un complesso insieme di principi deontologici, quali norme etiche professionali, segreto professionale, ecc., munite di controlli e sanzioni, che il professionista deve rispettare⁴³⁹.

È molto importante che le organizzazioni professionali riescano a raggiungere un accordo a livello comunitario, circa le regole comuni volte a garantire, oltre che

⁴³⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴³⁷ **Articolo 37:** 1.Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte a incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali, intesi ad agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi o lo stabilimento di un prestatore in un altro Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario. 2.Gli Stati membri provvedono affinché i codici di condotta di cui al paragrafo 1 siano accessibili a distanza per via elettronica.

⁴³⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴³⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag . 123.

un'alta qualità dei servizi, il medesimo livello di tutela dei destinatari in tutto il territorio comunitario.

Come già anticipato, l'articolo 37 punta ad incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta europei. Infatti questi, oltre a facilitare la libera circolazione dei prestatori di servizi, hanno il merito di accrescere la fiducia degli utenti di servizi transfrontalieri. I codici di condotta hanno il compito di tutelare l'indipendenza, l'imparzialità, il rispetto del segreto professionale, le comunicazioni commerciali e, se previsti, gli obblighi di assicurazione. Tale risultato lo si può raggiungere stabilendo regole minime di deontologia professionale e di condotta. Infatti, tali codici fissano alcune regole minime di condotta a livello comunitario; ovviamente, tali regole minime variano a seconda della professione o del servizio che vanno a disciplinare.

In genere, le regole previste nei codici di condotta andrebbero applicate tanto alla prestazione di servizi transfrontalieri, quanto alla prestazione di servizi all'interno dello Stato membro di stabilimento del prestatore, ciò allo scopo di evitare distinzioni tra le prestazioni di servizi nazionali e transfrontaliere.

Ovviamente gli Stati membri o le associazioni professionali restano liberi di poter imporre regole più dettagliate volte a garantire maggiore tutela sia nella legislazione nazionale, che nell'ambito dei codici di condotta nazionali.

Nel redigere i codici di condotta, le associazioni professionali dovrebbero attenersi ai principi di inclusività, trasparenza, efficienza e responsabilità; ciò garantirebbe, oltre che la qualità degli stessi codici ed il rispetto delle norme in materia di concorrenza, la loro accettazione da parte dei prestatori e dei destinatari di servizi⁴⁴⁰.

Infine, l'articolo 37, al paragrafo 2, dispone che gli ordini professionali o le associazioni, dovrebbero fare in modo che tali codici di condotta siano disponibili a distanza e per via elettronica.

⁴⁴⁰ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

È ovvio che tale norma si riferisce, in particolare, alle professioni regolamentate; infatti, il *considerando 114*⁴⁴¹ della direttiva in esame, oltre a specificare quanto appena detto, si riferisce ad una categoria in particolare, ovvero agli agenti immobiliari⁴⁴².

La Commissione, successivamente alla direttiva servizi, ha avviato con le parti interessate una consultazione circa i codici di condotta europei esistenti⁴⁴³.

⁴⁴¹ **Considerando 114:** Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali. Tali codici di condotta dovrebbero includere, a seconda della natura specifica di ogni professione, norme per le comunicazioni commerciali relative alle professioni regolamentate e norme deontologiche delle professioni regolamentate intese a garantire l'indipendenza, l'imparzialità e il segreto professionale. Dovrebbero inoltre essere inserite in tali codici di condotta le condizioni cui sono soggette le attività degli agenti immobiliari. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure di accompagnamento per incoraggiare gli ordini, gli organismi e le associazioni professionali ad applicare a livello nazionale questi codici di condotta adottati a livello comunitario.

⁴⁴² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag . 122.

⁴⁴³ Per ulteriori approfondimenti su quest'ultimo aspetto, si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg . 122 e 123.

CAPITOLO XI

COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Sommario: 11.1 – Principi generali; 11.2 - Mutua assistenza; 11.2.1 – Obblighi a carico degli Stati membri di stabilimento; 11.2.2 – Suddivisione dei compiti; 11.2.3 – Meccanismo di allerta; 11.2.4 – Scambio di informazioni sull'onorabilità dei prestatori; 11.2.5 – Sistema d'informazione del mercato interno (IMI).

11.1 – Principi generali

La cooperazione amministrativa è uno dei punti fondamentali della direttiva servizi: infatti, al fine di consentire il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi, rendendolo più dinamico e più sicuro (anche giuridicamente), la direttiva in esame introduce degli obblighi *chiari e vincolanti* a carico degli Stati membri⁴⁴⁴. La stessa Commissione, nella relazione *Lo stato del mercato interno dei servizi*⁴⁴⁵, ha sottolineato che si è venuta a determinare, oltre che un incremento delle norme, una duplicazione dei controlli sui servizi prestati al di là delle frontiere dello Stato di stabilimento del prestatore di servizi; ciò è dovuto ad una mancanza di fiducia nei confronti degli altri Stati membri. È questo il motivo per il quale, finora, il mercato interno dei servizi non ha funzionato adeguatamente.

È necessaria, quindi, un'intensa cooperazione tra le autorità competenti dei vari Stati membri, al fine di eliminare tali difficoltà, garantendo un effettivo controllo sui prestatori di servizi. Bisogna fare in modo che sia il prestatore, che la prestazione stessa, siano sottoposti ad un severo sistema di sorveglianza messo in atto dalle

⁴⁴⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg . 125 e 126; e COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁴⁵ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Lo stato del mercato interno dei servizi*, COM(2002) 441, Bruxelles, 30 luglio (in http://www.rna.it/doc/eu/com2002_0441it01.pdf).

autorità competenti dello Stato membro di stabilimento, in collaborazione con gli altri Stati, in particolare, con quello destinatario del servizio; in tal modo viene reso più difficile agli operatori di evitare i controlli o di non applicare le norme nazionali. Al contempo, tale cooperazione amministrativa contribuisce affinché venga evitata la moltiplicazione dei controlli sui prestatori di servizi.

Pertanto, *il sistema di cooperazione amministrativa introdotto, si configura come il completamento e il contrappeso imprescindibile della clausola della libera prestazione dei servizi*⁴⁴⁶.

Quanto appena detto è altresì ribadito nel *considerando 105*⁴⁴⁷ che fa una precisazione inerente alla necessità della cooperazione amministrativa.

Ovviamente, il buon funzionamento della cooperazione amministrativa non può essere affidata esclusivamente alla volontà degli Stati membri; in altre parole, allo scopo di ottenere il buon funzionamento di tale cooperazione, la direttiva servizi prevede l'imposizione di obblighi, a carico degli Stati membri. Quest'ultimi, infatti, dovranno adottare determinate misure sia di natura giuridica, che di natura amministrativa, per fare in modo che le autorità competenti per la cooperazione amministrativa dei vari Stati membri siano giuridicamente vincolate da obblighi di mutua assistenza⁴⁴⁸.

Infine, sarà compito dei prestatori di servizi comunicare alle autorità competenti del proprio Stato di stabilimento, le informazioni utili al controllo delle attività da loro svolte.

⁴⁴⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 126.

⁴⁴⁷ **Considerando 105:** La cooperazione amministrativa è essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri comporta la proliferazione delle norme applicabili ai prestatori o la duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere e può essere sfruttata da operatori disonesti per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi. È dunque essenziale prevedere in capo agli Stati membri obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di effettiva cooperazione.

⁴⁴⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

Al fine di mettere in atto quanto fin qui esaminato, gli articoli da 28 a 36 della direttiva in esame impongono agli Stati membri l'obbligo giuridicamente vincolante di prestarsi assistenza reciproca: gli Stati membri sono obbligati a rispondere alle richieste di informazioni, a effettuare, qualora richiesto, verifiche, ispezioni e indagini. Beninteso, gli Stati membri non potranno rifiutarsi di collaborare tra loro.

11.2 - Mutua assistenza

La cooperazione amministrativa, per essere funzionale ed efficiente dovrebbe avere luogo direttamente tra le autorità competenti dei vari Stati membri: lo stesso *considerando 107*⁴⁴⁹ della direttiva in esame prevede questa possibilità.

La richiesta di assistenza reciproca, che consisterà spesso nel semplice scambio di informazioni, potrebbe rientrare nell'ambito della libertà di stabilimento o nell'ambito della prestazione di servizi transfrontalieri. Nel primo caso, ad esempio, uno Stato membro vorrà informazioni su un determinato prestatore di servizi che intende stabilirsi sul suo territorio, ma che attualmente è legalmente stabilito nel territorio di un altro Stato membro. Nel secondo caso, uno Stato membro destinatario di servizi richiederà informazioni inerenti o alle autorizzazioni di un determinato prestatore oppure se, a conoscenza dello Stato membro di stabilimento, il prestatore in questione eserciti attività in modo illegale.

11.2.1 – Obblighi a carico degli Stati membri di stabilimento

Ai sensi dell'articolo 28⁴⁵⁰ della direttiva in esame, che disciplina appunto la cooperazione reciproca, lo scambio di informazioni deve avvenire in modo veloce e il meno burocratico possibile.

⁴⁴⁹ **Considerando 107:** In circostanze normali la mutua assistenza dovrebbe essere attuata direttamente tra le autorità competenti. I punti di contatto designati dagli Stati membri dovrebbero essere chiamati a facilitare tale processo solo se insorgono difficoltà, ad esempio se occorre assistenza per individuare l'autorità competente.

⁴⁵⁰ **Articolo 28:** 1. Gli Stati membri si prestano assistenza reciproca e si adoperano per instaurare forme di collaborazione efficaci onde garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. 2. Ai fini del presente capo, gli Stati membri designano uno o più punti di contatto comunicandone i dati agli altri Stati membri e alla Commissione. La Commissione pubblica e aggiorna regolarmente l'elenco dei punti di contatto. 3. Le richieste di informazioni e le richieste di effettuare verifiche, ispezioni e

Le richieste di informazioni dovranno essere chiare e ben motivate. L'autorità competente che riceve una richiesta di informazioni dovrà fornirle, nel minor tempo, per via elettronica. In generale, l'autorità competente che riceve una richiesta di informazioni dovrebbe disporre di esse. Nel caso in cui l'autorità competente non fosse in grado di fornirle tempestivamente, userà tutti i mezzi possibili previsti dalla propria legislazione al fine di reperire le informazioni richieste; ottenute queste, potranno essere utilizzate soltanto in relazione alla questione per cui sono state richieste.

Può verificarsi anche che le autorità competenti non siano in grado di reperire le informazioni richieste o che tale reperimento richieda molto tempo; in questo caso, l'autorità competente in questione dovrà mettersi in contatto, nel minor tempo possibile, con l'autorità competente che ha fatto richiesta di tali informazioni, al fine di trovare una soluzione. L'autorità competente che riceve una richiesta di informazioni deve, comunque, dare comunicazione all'autorità competente che ha fatto la richiesta, anche nel caso in cui le informazioni che possiede, o che ha reperito, siano imparziali o insufficienti, dandone motivazione.

indagini a titolo del presente capo sono debitamente motivate, in particolare specificando la ragione della richiesta. Le informazioni scambiate sono utilizzate solo in relazione alla questione per cui sono state richieste. 4. Qualora ricevano una richiesta di assistenza dalle autorità competenti di un altro Stato membro, gli Stati membri provvedono affinché i prestatori stabiliti sul loro territorio comunichino alle loro autorità competenti tutte le informazioni necessarie al controllo delle loro attività in conformità della legislazione nazionale. 5. Qualora insorgano difficoltà nel soddisfare una richiesta di informazioni o nell'effettuare verifiche, ispezioni o indagini, gli Stati membri in causa avvertono sollecitamente lo Stato membro richiedente al fine di trovare una soluzione. 6. Gli Stati membri forniscono al più presto e per via elettronica le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione. 7. Gli Stati membri provvedono affinché i registri nei quali i prestatori sono iscritti e che possono essere consultati dalle autorità competenti sul loro territorio siano altresì consultabili, alle stesse condizioni, dalle competenti autorità omologhe degli altri Stati membri. 8. Gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni su casi in cui altri Stati membri non assolvono ai loro obblighi di mutua assistenza. Laddove necessario, la Commissione prende misure appropriate, comprese quelle di cui all'articolo 226 del trattato, per assicurare che gli Stati membri in questione assolvano ai loro obblighi di mutua assistenza. La Commissione informa periodicamente gli Stati membri circa il funzionamento delle disposizioni relative alla mutua assistenza.

Di regola, grazie a tali consultazioni tra autorità competenti dei vari Stati membri, si dovrebbe trovare una soluzione comune; tuttavia, nel caso in cui non si riesca a trovare una soluzione a causa della gravità delle difficoltà, le autorità competenti dovrebbero coinvolgere i punti di contatto degli Stati membri interessati. Tali punti di contatto sono designati dagli stessi Stati membri in virtù dell'articolo 28, paragrafo 2.

Infine, l'articolo 28, paragrafo 8, prevede che gli Stati membri possono essere sottoposti ad una procedura d'infrazione quando non assolvono i loro obblighi di mutua assistenza. Infatti, sempre secondo il paragrafo 8, la Commissione verrà informata affinché possa adottare le misure necessarie ad assicurare l'assolvimento degli obblighi di mutua assistenza, anche mediante procedure di infrazione⁴⁵¹.

Può capitare che le richieste di informazioni postulino l'esecuzione di verifiche, ispezioni o indagini; è il caso, ad esempio, di uno Stato membro che abbia dubbi circa il rispetto della normativa nazionale da parte di un prestatore di servizi che esercita la propria attività nel territorio dello Stato in questione, ma che è stabilito in un altro Stato membro⁴⁵². Tali particolari richieste di informazioni, che non possono prescindere dall'esecuzione di verifiche, ispezioni o indagini, devono essere effettuate solo se tale controllo è strettamente necessario e, al pari delle richieste di semplici informazioni, devono essere chiare, precise e motivate.

Sarà l'autorità competente, che ha ricevuto la richiesta, a decidere quali siano gli strumenti più idonei ad effettuare le verifiche, le ispezioni o le indagini; inoltre, tale autorità competente deciderà circa le modalità necessarie per raccogliere le informazioni richieste.

Al pari delle semplici richieste di informazioni, qualora un'autorità competente non sia in grado di far fronte ai propri obblighi e, quindi, non sia in grado di soddisfare le richieste di un altro Stato membro, tale autorità deve informare, nel

⁴⁵¹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm; e S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 126 e 127.

⁴⁵² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

minor tempo possibile l'autorità competente dello Stato membro richiedente al fine di trovare una soluzione soddisfacente per entrambe. Anche in questo caso la Commissione verrà informata affinché possa adottare misure appropriate.

Da quanto detto si evince chiaramente che lo Stato membro di stabilimento ha un ruolo fondamentale: infatti, nessuno Stato, oltre a quello di stabilimento, è messo in condizioni migliori per poter reperire le informazioni richieste ed effettuare i controlli necessari. Allo stesso tempo, lo Stato di stabilimento ha più obblighi nei confronti degli altri Stati membri⁴⁵³.

È l'articolo 29⁴⁵⁴ della direttiva servizi ad imporre determinati obblighi a carico degli Stati membri di stabilimento. In pratica, essi saranno obbligati a fornire, qualora richiesto, le informazioni sui prestatori di servizi stabiliti sul proprio territorio. In particolare gli Stati membri di stabilimento dovranno dare conferma che tale stabilimento sia effettivo e che l'attività non sia esercitata in modo illegale; hanno, altresì, l'obbligo di eseguire indagini, ispezioni e verifiche, di informare lo Stato richiedente dei risultati e, se del caso, dei provvedimenti presi; infine, gli Stati membri di stabilimento hanno l'obbligo di comunicare a tutti gli altri Stati membri e alla Commissione eventuali atti o fatti, in grado di causare grave pregiudizio alla

⁴⁵³ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 127.

⁴⁵⁴ **Articolo 29:** 1. Per quanto riguarda i prestatori che forniscono servizi in un altro Stato membro, lo Stato membro di stabilimento fornisce le informazioni sui prestatori stabiliti sul suo territorio richieste da un altro Stato membro, in particolare la conferma del loro stabilimento sul suo territorio e del fatto che, a quanto gli risulta, essi non vi esercitano attività in modo illegale. 2. Lo Stato membro di stabilimento procede alle verifiche, ispezioni e indagini richieste da un altro Stato membro e informa quest'ultimo dei risultati e, se del caso, dei provvedimenti presi. In tale contesto le autorità competenti intervengono nei limiti delle competenze loro attribuite nei rispettivi Stati membri. Le autorità competenti possono decidere le misure più appropriate da assumere, caso per caso, per soddisfare la richiesta di un altro Stato membro. 3. Qualora venga a conoscenza di comportamenti o atti precisi di un prestatore stabilito sul suo territorio che presta servizi in altri Stati membri che, a sua conoscenza, possano causare grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente, lo Stato membro di stabilimento ne informa al più presto gli altri Stati membri e la Commissione.

salute o alla sicurezza pubblica, o all'ambiente, compiuti da un prestatore di servizi transfrontalieri stabilito sul proprio territorio⁴⁵⁵.

11.2.2 – Suddivisione dei compiti

Una cooperazione amministrativa funzionante richiede una ripartizione chiara ed efficiente dei compiti tra i diversi Stati membri interessati, in particolare, tra lo Stato membro di stabilimento e lo Stato presso cui il prestatore esercita la propria attività transnazionale.

Tale ripartizione di compiti deve tener conto di due elementi fondamentali: da un lato, il Paese di destinazione di un servizio deve poter attuare i controlli atti a garantire il rispetto delle esigenze imperative di interesse generale; dall'altro lato, bisogna evitare che il prestatore di servizi, che desidera esercitare la propria attività oltre i confini del proprio Stato, sia oggetto di misure preventive o repressive da parte dello Stato di destinazione, tali da dissuaderlo dal voler esercitare la propria attività in un altro Stato membro⁴⁵⁶.

Sono gli articoli 30⁴⁵⁷ e 31⁴⁵⁸ della direttiva servizi che disciplinano tale divisione dei compiti tra i diversi Stati membri. È importante sottolineare che questi

⁴⁵⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 127.

⁴⁵⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 128.

⁴⁵⁷ **Articolo 30:** 1. Nei casi non contemplati dall'articolo 31, paragrafo 1, lo Stato membro di stabilimento controlla il rispetto dei suoi requisiti in conformità dei poteri di sorveglianza previsti dal suo ordinamento nazionale, in particolare mediante misure di controllo sul luogo di stabilimento del prestatore. 2. Lo Stato membro di stabilimento non può omettere di adottare misure di controllo o di esecuzione sul proprio territorio per il motivo che il servizio è stato prestato o ha causato danni in un altro Stato membro. 3. L'obbligo di cui al paragrafo 1 non comporta il dovere per lo Stato membro di stabilimento di effettuare verifiche e controlli fattuali nel territorio dello Stato membro in cui è prestato il servizio. Tali verifiche e controlli sono effettuati dalle autorità dello Stato membro in cui il prestatore svolge temporaneamente la sua attività, su richiesta delle autorità dello Stato membro di stabilimento, in conformità dell'articolo 31.

⁴⁵⁸ **Articolo 31:** 1. Per quanto riguarda i requisiti nazionali che possono essere imposti in base all'articolo 16 o 17, lo Stato membro in cui è prestato il servizio è responsabile del controllo sull'attività del prestatore sul suo territorio. In conformità del diritto comunitario, lo Stato membro in

articoli sono collegati agli articoli 16 e 17, precedentemente esaminati⁴⁵⁹, i quali disciplinano la libera prestazione dei servizi e le sue eccezioni. In particolare, l'articolo 16, stabilisce quando lo Stato destinatario dei servizi può applicare i propri requisiti ai prestatori stabiliti in altri Stati membri, purché ciò sia conforme al diritto comunitario, e quando, invece, ciò gli è vietato. L'articolo 17, invece, introduce una serie di deroghe specifiche alla libera prestazione dei servizi. Gli articoli 30 e 31, disciplinano quelle ipotesi in cui il prestatore di servizi, nell'esercitare la sua attività transfrontaliera, deve spostarsi temporaneamente nel territorio dello Stato destinatario del servizio. In particolare, ai sensi dell'articolo 30, lo Stato membro di stabilimento sarà responsabile del controllo del prestatore che presta servizi in uno Stato membro diverso, fatti salvi i casi previsti dagli articoli 16 e 17 della direttiva in esame. L'articolo 31, invece, disciplina che lo Stato membro di destinazione di servizi, sarà responsabile del controllo dell'operatore stabilito in un altro Stato membro soltanto per quanto riguarda i requisiti previsti dagli articoli 16 e 17. Al di là delle ipotesi previste dagli articoli 16 e 17, gli Stati destinatari potranno soltanto svolgere verifiche, ispezioni o indagini necessarie, evitando di imporre misure o

cui è prestato il servizio: a) adotta tutte le misure necessarie al fine di garantire che il prestatore si conformi a tali requisiti per quanto riguarda l'accesso a un'attività di servizi sul proprio territorio e il suo esercizio; b) procede alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per controllare il servizio prestato. 2. Per quanto riguarda i requisiti diversi da quelli di cui al paragrafo 1, nel caso in cui un prestatore si sposti temporaneamente in un altro Stato membro in cui non è stabilito per prestarvi un servizio, le autorità competenti di tale Stato membro partecipano al controllo del prestatore conformemente ai paragrafi 3 e 4. 3. Su richiesta dello Stato membro di stabilimento, le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio procedono alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per assicurare un efficace controllo da parte dello Stato membro di stabilimento, intervenendo nei limiti delle competenze loro attribuite nel loro Stato membro. Le autorità competenti possono decidere le misure più appropriate da assumere, caso per caso, per soddisfare la richiesta dello Stato membro di stabilimento. 4. Di loro iniziativa, le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio possono procedere a verifiche, ispezioni e indagini sul posto, purché queste non siano discriminatorie, non siano motivate dal fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro e siano proporzionate.

⁴⁵⁹ Si veda il capitolo IX.

sanzioni supplementari o, dietro richiesta dello Stato di stabilimento, adottare misure più appropriate⁴⁶⁰.

“Si può constatare, in tal modo, una simmetria perfetta tra la legittima facoltà del Paese in cui è prestato il servizio di imporre determinate restrizioni al fornitore di un altro Stato membro, sulla base degli articoli 16 e 17, da un lato, ed i suoi poteri legittimi di controllo e di intervento nei confronti di tale operatore transfrontaliero, ai sensi degli articoli 30 e 31, dall’altro”⁴⁶¹.

Quanto detto sinora è, altresì, confermato dai *considerando 106*⁴⁶² e *109*⁴⁶³ della direttiva servizi.

Nel continuare ad esaminare l’obbligo di mutua assistenza tra gli Stati, va segnalato un altro parallelismo tra due norme della direttiva in esame. Si tratta del già analizzato articolo 18⁴⁶⁴ e dell’articolo 35⁴⁶⁵. Per quanto riguarda l’articolo 18, esso

⁴⁶⁰ S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 129.

⁴⁶¹ S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 129.

⁴⁶² **Considerando 106:** Ai fini del capo relativo alla cooperazione amministrativa, con il termine «controllo» si dovrebbe fare riferimento ad attività quali il controllo e l’accertamento dei fatti, la soluzione di problemi, l’esecuzione e l’irrogazione di sanzioni e le successive attività di follow-upagg.

⁴⁶³ **Considerando 109:** Nel caso dello spostamento del prestatore in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento, è opportuno prevedere tra questi due Stati membri un’assistenza reciproca che consenta al primo di procedere a verifiche, ispezioni e indagini su richiesta dello Stato membro di stabilimento o di effettuare di propria iniziativa tali verifiche se si tratta esclusivamente di constatazioni fattuali.

⁴⁶⁴ Si veda il capitolo IX.

⁴⁶⁵ **Articolo 35:** 1. Qualora uno Stato membro intenda assumere una misura conformemente all’articolo 18, si applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo, senza pregiudizio delle procedure giudiziarie, compresi i procedimenti e gli atti preliminari compiuti nel quadro di un’indagine penale. 27.12.2006 IT Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 376/65 2. Lo Stato membro di cui al paragrafo 1 chiede allo Stato membro di stabilimento di assumere misure nei confronti del prestatore, fornendo tutte le informazioni pertinenti sul servizio in causa e sulle circostanze della fattispecie. Lo Stato membro di stabilimento verifica con la massima sollecitudine se

introduce una deroga alla libera prestazione di servizi solo per casi specifici. In altre parole, l'articolo 18 dà agli Stati membri la possibilità di adottare misure, deroghe "caso per caso", relative a singoli prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri, ma che esercitano la propria attività transfrontaliera sul loro territorio. Per quanto riguarda, invece, l'articolo 35, questo fa in modo, attraverso un'apposita procedura di cooperazione amministrativa, di garantire che la deroga sancita dall'articolo 18 sia adottata solo se siano soddisfatti i criteri sostanziali di cui all'articolo 18⁴⁶⁶. In particolare, l'articolo 35 dispone che lo Stato membro destinatario del servizio in questione possa adottare le misure dell'articolo 18 soltanto dopo aver contattato lo Stato membro di stabilimento del prestatore, chiedendogli di adottare misure e di fornirgli informazioni al riguardo, e soltanto se le misure adottate da quest'ultimo Stato risultino non sufficienti. Lo Stato membro di stabilimento, a sua volta, avrà l'obbligo di identificare le misure da adottare, ai sensi della propria legislazione; inoltre, sullo Stato membro di stabilimento graverà l'obbligo di informare, nel minor

il prestatore esercita legalmente le sue attività e accerta i fatti all'origine della richiesta. Esso comunica al più presto allo Stato membro che ha presentato la richiesta le misure assunte o previste o, se del caso, i motivi per i quali non è stata assunta alcuna misura. 3. Dopo la comunicazione dello Stato membro di stabilimento di cui al paragrafo 2, secondo comma, lo Stato membro che ha presentato la richiesta notifica alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento la sua intenzione di prendere misure, precisando le ragioni seguenti: a) le ragioni per le quali ritiene che le misure assunte o previste dallo Stato membro di stabilimento siano insufficienti; b) le ragioni per le quali ritiene che le misure che prevede di assumere rispettino le condizioni di cui all'articolo 18. 4. Le misure possono essere assunte solo allo scadere di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica di cui al paragrafo 3. 5. Senza pregiudizio della facoltà, per lo Stato membro che ha presentato la richiesta, di assumere le misure in questione allo scadere del termine di cui al paragrafo 4, la Commissione esamina al più presto la compatibilità delle misure notificate con il diritto comunitario. Qualora giunga alla conclusione che la misura è incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione adotta una decisione in cui chiede allo Stato membro interessato di astenersi dall'assumere le misure proposte o di sospendere con urgenza le misure assunte. 6. In caso di urgenza, lo Stato membro che intende assumere una misura può derogare alle disposizioni dei paragrafi 2, 3 e 4. In questo caso, le misure sono notificate con la massima sollecitudine alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento, specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

⁴⁶⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

tempo possibile, lo Stato membro richiedente circa le misure adottate, o da adottare, o, nel caso in cui intenda non applicare alcuna misura, motivare tale scelta.

Dunque, soltanto nel caso in cui i requisiti dell'articolo 18 siano soddisfatti e la procedura di cui all'articolo 35 sia stata rispettata, uno Stato membro può applicare la deroga di cui all'articolo 18.

Nel caso in cui, conclusasi la prima fase di consultazione, lo Stato membro, in cui è prestato il servizio, non sia soddisfatto e intenda ancora assumere le misure di cui all'articolo 18 dovrà, nella seconda fase della procedura, notificare sia alla Commissione, che allo Stato membro di stabilimento, la sua intenzione. In tale comunicazione, lo Stato destinatario del servizio non solo dovrà spiegare i motivi per i quali le misure prese dallo Stato membro di stabilimento siano risultate insufficienti, ma anche dimostrare che le misure che intende applicare siano conformi all'articolo 18.

Lo Stato membro destinatario del servizio potrà applicare le misure notificate durante la seconda fase della procedura dell'articolo 35, decorsi 15 giorni dalla notifica, fatto salvo il caso in cui la Commissione abbia già adottato una decisione contraria.

Ai sensi dell'articolo 35, soltanto in casi di urgenza, lo Stato membro destinatario del servizio potrà applicare le misure di cui sopra, anche se la procedura prevista dallo stesso articolo 35 è incompleta. Per casi di urgenza si intendono quei casi in cui sussista un rischio reale di un pregiudizio grave e immediato alla sicurezza delle persone o dei beni. Lo Stato che si avvale di questa facoltà ha l'obbligo di notificare, con la massima sollecitudine, sia alla Commissione, che allo Stato membro di stabilimento, le misure adottate specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

In ogni caso tali misure, se applicate, devono rispettare i criteri dell'articolo 18, ossia: le disposizioni nazionali, a norma delle quali sono assunte le misure, non devono essere oggetto di un'armonizzazione comunitaria riguardante il settore della sicurezza dei servizi; le misure devono proteggere maggiormente il destinatario; lo

Stato membro di stabilimento non deve aver adottato misure sufficienti; le misure devono essere proporzionate⁴⁶⁷.

11.2.3 – Meccanismo di allerta

Allo scopo di rendere i controlli più efficaci e di offrire agli utenti di servizi una tutela adeguata, l'articolo 32⁴⁶⁸ della direttiva in esame dispone che gli Stati membri vengano informati tempestivamente nel caso in cui determinate attività di servizi possano causare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza pubbliche o all'ambiente. In particolare, l'articolo 32 prevede un *meccanismo di allerta* secondo il quale: qualora uno Stato membro venisse a conoscenza di comportamenti di un prestatore di servizi o di circostanze specifiche inerenti ad un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio di cui sopra, ha l'obbligo di informare, nel minor tempo possibile, tutti gli altri Stati membri e la Commissione. Ciò allo scopo di mettere in grado le autorità competenti degli altri Stati membri di poter reagire prontamente, sottoponendo a controlli il prestatore di servizi in questione e, qualora necessario, adottando misure preventive conformemente agli articoli da 16 a 18 e agli articoli 30 e 31 della direttiva servizi⁴⁶⁹.

Il meccanismo di allerta previsto dall'attuale articolo 32 non era presente nel testo della proposta di direttiva iniziale, è stato aggiunto successivamente. Inoltre,

⁴⁶⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁶⁸ **Articolo 32:** 1. Qualora uno Stato membro venga a conoscenza di circostanze o fatti precisi gravi riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente nel suo territorio o nel territorio di altri Stati membri, ne informa al più presto lo Stato membro di stabilimento, gli altri Stati membri interessati e la Commissione. 2. La Commissione promuove la creazione di una rete europea delle autorità degli Stati membri e vi partecipa, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del paragrafo 1. 3. La Commissione adotta e aggiorna regolarmente, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, norme dettagliate concernenti la gestione della rete di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

⁴⁶⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

tale meccanismo di allerta si avvarrà di un'apposita rete europea delle autorità nazionali, promossa dalla Commissione⁴⁷⁰.

11.2.4 – Scambio di informazioni sull'onorabilità dei prestatori

La direttiva servizi prevede anche alcune regole inerenti alle informazioni che gli Stati membri devono scambiarsi relativamente alle azioni disciplinari, amministrative o penali intraprese nei confronti di un prestatore⁴⁷¹. Tali informazioni possono riguardare, ad esempio, sanzioni penali, azioni disciplinari e amministrative inerenti la competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale, decisioni relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta, ecc..

Considerando la sensibile natura di tali informazioni sull'onorabilità, l'articolo 33⁴⁷² disciplina alcune regole specifiche utili allo scambio di tali informazioni. Infatti, secondo quanto sancito dall'articolo 33, le informazioni relative a sanzioni penali e azioni disciplinari e amministrative saranno comunicate solo nel caso in cui è già stata adottata una decisione definitiva; in altre parole, non deve

⁴⁷⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg . 129 e 130.

⁴⁷¹ *Ibidem*.

⁴⁷² **Articolo 33:** 1. Gli Stati membri comunicano, su richiesta di un'autorità competente di un altro Stato membro, conformemente al loro diritto nazionale, le informazioni relative alle azioni disciplinari o amministrative promosse o alle sanzioni penali irrogate e alle decisioni relative all'insolvenza o alla bancarotta fraudolenta assunte dalle loro autorità competenti nei confronti di un prestatore che siano direttamente pertinenti alla competenza del prestatore o alla sua affidabilità professionale. Lo Stato membro che comunica tali informazioni ne informa il prestatore interessato. Una richiesta effettuata a norma del primo comma deve essere debitamente sostanziata, in particolare per quanto riguarda i motivi della richiesta d'informazione. 2. Le sanzioni e le azioni di cui al paragrafo 1 sono comunicate solo se è stata assunta una decisione definitiva. Riguardo alle altre decisioni esecutorie di cui al paragrafo 1, lo Stato membro che comunica le informazioni precisa se si tratta di una decisione definitiva o se è stato presentato un ricorso contro la decisione in causa, nel qual caso lo Stato membro in questione è tenuto a indicare la data alla quale si prevede che sia pronunciata la decisione sul ricorso. Esso precisa inoltre le disposizioni di diritto interno conformemente alle quali il prestatore è stato condannato o sanzionato. 3. Il paragrafo 1 e il paragrafo 2 devono essere applicati nel rispetto delle regole in materia di comunicazione dei dati personali e dei diritti garantiti nello Stato membro in questione alle persone che subiscono condanne o sanzioni, anche da parte degli organismi o ordini professionali. Ogni informazione in questione che sia pubblica deve essere accessibile ai consumatori.

esserci possibilità di ricorso. Inoltre, tali informazioni possono essere utilizzate solo in relazione alla questione per cui sono state richieste. Lo scambio di tali dati sull'onorabilità deve avvenire nel rispetto delle regole inerenti alla protezione dei dati personali e dei diritti garantiti dallo Stato alle persone oggetto di tali provvedimenti.

11.2.5 – Sistema d'informazione del mercato interno (IMI)

La cooperazione amministrativa, per funzionare correttamente, ha bisogno del supporto di mezzi tecnici in grado di consentire una comunicazione rapida e diretta tra le autorità competenti dei vari Stati membri⁴⁷³. A tal proposito, l'articolo 34⁴⁷⁴, nonché il *considerando 112*⁴⁷⁵ della direttiva in esame, dispone che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, istituisca un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra le varie autorità nazionali.

La Commissione sta lavorando per creare l'IMI (Internal Market Information): si tratta di un sistema elettronico di scambio di informazioni che, oltre a facilitare lo scambio incrociato di domande e risposte, renderà facile e veloce anche l'identificazione dell'interlocutore. Sono previsti anche dei meccanismi di traduzione automatica. Inoltre, l'IMI comprenderà altri meccanismi aggiuntivi utili al buon funzionamento della cooperazione amministrativa, quali lo scambio di file, documenti, certificati, ecc.. Si tratta di uno strumento orizzontale a supporto degli obblighi di cooperazione amministrativa esaminati in questo capitolo.

⁴⁷³ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁷⁴ **Articolo 34:** 1. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, istituisce un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri tenendo conto dei sistemi di informazione esistenti. 2. Gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, adottano misure di accompagnamento per agevolare lo scambio di funzionari incaricati di dare esecuzione alla mutua assistenza e la formazione dei funzionari stessi, compresa la formazione linguistica e quella informatica. 3. La Commissione valuta la necessità di istituire un programma pluriennale per organizzare i pertinenti scambi di funzionari e la formazione.

⁴⁷⁵ **Considerando 112:** La cooperazione tra Stati membri richiede un sistema elettronico di informazione che funzioni correttamente per consentire alle autorità competenti di individuare agevolmente i loro interlocutori negli altri Stati membri e comunicare in modo efficiente.

“La rete IMI va a completare sia a livello operativo, che infrastrutturale, il dispositivo giuridico della direttiva. Ancora una volta, è la dimostrazione che nella direttiva servizi tutti gli elementi presenti sono indissolubilmente legato tra loro e che ogni singolo articolo è parte integrante dell’equilibrio globale e della struttura di insieme del testo”⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pagg . 130 e 131.

CAPITOLO XII

TAPPE COMPLEMENTARI E RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA

Sommario: 12.1 – Revisioni, relazioni e valutazioni reciproche; 12.2 – Armonizzazione complementare; 12.3 – Clausola di revisione.

Nonostante la direttiva servizi sia entrata in vigore alla fine del 2006, essa è comunque chiamata ad evolversi. Gli articoli 16 (sulla libera prestazione di servizi), 39 (sulla valutazione reciproca) e 41 (che prevede una clausola di riesame) pongono le basi per il suo ulteriore dinamismo⁴⁷⁷.

Ai sensi della direttiva servizi, gli Stati membri dovranno esaminare determinati ambiti delle loro legislazioni nazionali.

Per fare tale esame l'articolo 39⁴⁷⁸ della direttiva servizi obbliga gli Stati membri a presentare alla Commissione una relazione inerente a tale verifica.

⁴⁷⁷ O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, nn.1962-1963.

⁴⁷⁸ **Articolo 39:** 1. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano una relazione alla Commissione contenente le informazioni di cui alle seguenti disposizioni: a) articolo 9, paragrafo 2, relativo ai regimi di autorizzazione; b) articolo 15, paragrafo 5, relativo ai requisiti da valutare; c) articolo 25, paragrafo 3, relativo alle attività multidisciplinari. L. 376/66 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 27.12.2006 2. La Commissione trasmette le relazioni di cui al paragrafo 1 agli Stati membri che, entro un termine di sei mesi dalla ricezione, comunicano le loro osservazioni su ciascuna relazione. Entro lo stesso termine, la Commissione consulta le parti interessate su tali relazioni. 3. La Commissione trasmette le relazioni e le osservazioni degli Stati membri al comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 1, che può formulare osservazioni. 4. Alla luce delle osservazioni di cui ai paragrafi 2 e 3, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 28 dicembre 2010, una relazione di sintesi accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative supplementari. 5. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sui requisiti nazionali la cui applicazione potrebbe rientrare nell'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e paragrafo 3, prima frase, specificando i motivi per cui ritengono che l'applicazione di detti requisiti sia conforme ai criteri di cui all'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e all'articolo 16, paragrafo 3, prima frase. Successivamente, gli Stati membri comunicano alla Commissione le eventuali modifiche dei requisiti, inclusi i nuovi requisiti, di cui sopra specificandone le motivazioni. La Commissione comunica tali requisiti agli altri Stati membri. La comunicazione non osta a che gli Stati membri

Le misure da sottoporre a tale esame di verifica possono essere collocate tanto nella legislazione nazionale, quanto nella legislazione regionale o locale. Dunque occorre, da parte degli Stati membri, una volta individuate le misure in questione, una valutazione caso per caso per vedere se le legislazioni siano, o meno, conformi ai principi sanciti dalla direttiva in esame.

Anche le regole degli organismi o ordini professionali o le regole di associazioni o organizzazioni professionali fanno parte di tali misure. Pertanto, nel caso in cui influenzino o disciplinino un'attività di servizi, dovranno essere esaminate al pari delle legislazioni nazionali.

Inoltre, è previsto anche un meccanismo atto a garantirne non solo la valutazione reciproca, ma anche il rispetto delle regole inerenti alla trasparenza.

12.1 – Revisioni, relazioni e valutazioni reciproche

Due sono gli ambiti interessati dall'esame delle legislazioni nazionali, rispettivamente disciplinati dall'articolo 39, paragrafo 1, e dall'articolo 39 paragrafo 5. Il secondo ambito è stato aggiunto successivamente; esso, infatti, non era presente nel testo della proposta iniziale⁴⁷⁹.

Per quanto riguarda il primo ambito disciplinato, come anticipato dall'articolo 39, paragrafo 1, esso ha ad oggetto gli articoli 9, 15 e 25, della direttiva Bolkestein. Si tratta dell'obbligo a carico degli Stati membri di esaminare tanto i regimi di autorizzazione, quanto taluni requisiti in materia di stabilimento. In pratica, gli Stati membri devono adattare, per quanto riguarda le materie in questione, le proprie legislazioni alla direttiva, ed in particolare agli articoli 9, 15 e 25⁴⁸⁰, modificando, o eliminando se necessario, tutti quei regimi di autorizzazione e requisiti che siano stati considerati, a seguito di tale verifica, ingiustificati o sproporzionati. Gli Stati membri hanno avuto tempo fino al 28 dicembre del 2009 per inviare alla Commissione una

adottino le disposizioni in questione. La Commissione fornisce successivamente, su base annuale, analisi e orientamenti in materia di applicazione di tali disposizioni nel contesto della presente direttiva.

⁴⁷⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 135.

⁴⁸⁰ Si vedano i capitoli VII, VII e X.

relazione inerente a questo meccanismo di verifica. Alla presentazione di tale relazione, che è una *procedura una tantum*, seguirà un processo di valutazione reciproca da parte della Commissione, degli altri Stati membri e delle parti interessate. Sarà coinvolto in questo meccanismo di valutazione reciproca anche il comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 1, della direttiva in esame⁴⁸¹. La Commissione dovrà trasmettere le relazioni ricevute agli altri Stati membri, i quali avranno sei mesi di tempo per comunicare le loro osservazioni in merito; essa dovrà, inoltre, consultarsi con le parti interessate e col comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 1, della direttiva in esame. Tenendo conto delle relazioni inviate dagli Stati e delle osservazioni presentate dagli altri Stati, e se del caso del comitato di cui sopra, la Commissione dovrà infine inviare al Consiglio e al Parlamento europeo, al termine del processo di valutazione reciproca (comunque entro un anno dal termine ultimo di recepimento della direttiva, ovvero il 28 dicembre 2010), una relazione di sintesi con le proposte di iniziative supplementari⁴⁸², qualora previste. Infine, va segnalato che è previsto, al fine di agevolare il procedimento sopra descritto, lo sviluppo di una struttura atta alla presentazione delle relazioni online.

Per quanto riguarda invece il secondo ambito, quello disciplinato dall'articolo 39, paragrafo 5, gli Stati membri devono verificare le misure nazionali inerenti ai prestatori di servizi transfrontalieri che esercitano la propria attività sul loro territorio, ma che sono stabiliti in un altro Stato membro. In questo caso, gli Stati devono conformare tali misure con quanto sancito dall'articolo 16 della direttiva in

⁴⁸¹ L'articolo 40 della direttiva in esame disciplina l'istituzione di un Comitato che opererà, nell'assistere la Commissione, ai sensi degli articoli 3 e 7 della decisione n. 199/468/CE, del Consiglio. Tale Comitato, assisterà la Commissione in quei compiti inerenti l'adozione di misure atte a dare applicazione a quanto sancito dalla direttiva in esame. In particolare, il compito di assistenza alla Commissione, da parte del suddetto Comitato verterà su: le modalità pratiche degli scambi elettronici d'informazione; le informazioni relative ai prestatori e ai loro servizi; le assicurazioni e le garanzie professionali; le modalità operative della rete europea relativa al meccanismo di allerta; i termini di risposta nell'ambito della cooperazione amministrativa; le disposizioni volte a rendere interoperabili i sistemi nazionali d'informazione. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 134.

⁴⁸² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

esame. In particolare, gli Stati membri dovranno verificare che le misure applicate, o che intendono applicare, siano non discriminatorie, giustificate da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente e che rispettino, cumulativamente, i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità⁴⁸³. A differenza della relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, la relazione prevista dall'articolo 39, paragrafo 5, è un *processo continuo*. Anche in questo caso, gli Stati membri avrebbero dovuto inviare una relazione alla Commissione entro il 28 dicembre 2009. È previsto, pertanto, l'obbligo di presentare alla Commissione una relazione, tanto su eventuali modifiche delle misure esistenti, quanto su eventuali nuove misure che gli Stati intendono adottare in materia di servizi transfrontalieri, ma anche successivamente alla presentazione della prima relazione, specificando ugualmente in questo caso le ragioni secondo le quali le misure che intendono adottare sono conformi all'articolo 16. Sia le prime relazioni ricevute dalla Commissione da parte degli Stati membri che le eventuali successive modifiche, dovranno essere inviate dalla Commissione a tutti gli altri Stati membri; inoltre, con cadenza annuale, la stessa Commissione dovrà mettere a disposizione degli Stati membri analisi e orientamenti in materia di applicazione delle misure in questione. Tale procedimento, di regola, dovrebbe garantire il rispetto delle norme inerenti alla trasparenza e dare maggiore certezza giuridica ai prestatori di servizi che desiderano svolgere la propria attività in Stati membri diversi rispetto a quello di stabilimento.

Come per la relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, anche in questo caso è prevista una struttura per la presentazione delle relazioni online.

In generale, il processo valutazione dei requisiti, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 5, è per molti aspetti simile al processo sancito dall'articolo 39, paragrafo 1. Quindi, è auspicabile che gli Stati membri utilizzino la stessa metodologia: al fine di individuare le misure da esaminare, gli Stati membri potranno, in linea di

⁴⁸³ Si veda il capitolo IX.

massima, basarsi su procedimento di valutazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, e viceversa⁴⁸⁴.

12.2 – Armonizzazione complementare

Ai sensi dell'articolo 38⁴⁸⁵ della direttiva in esame, la Commissione dovrà valutare se è il caso di proporre misure di armonizzazione inerenti all'attività di recupero giudiziario dei crediti e ai servizi privati di sicurezza, incluso il trasporto di fondi e oggetti di valore.

Nel testo della proposta originale, oltre alle due materie appena citate, ne compariva una terza, ovvero i giochi d'azzardo. I giochi d'azzardo, non compaiono più nella norma in esame in quanto ne è stata prevista, come già detto⁴⁸⁶, l'esclusione totale dall'ambito di applicazione della direttiva servizi. Infatti, attualmente tale ambito è disciplinato soltanto dagli articoli 43 e 49 del Trattato CE.

Per quanto riguarda, invece, i servizi di sicurezza privata, tale ambito sarà probabilmente oggetto di un'armonizzazione complementare. Quest'ultima non comprenderà solamente i servizi di sicurezza in aeroporti, stazioni, porti e luoghi pubblici; comprenderà anche la custodia, il trasporto, la scorta con armi, la vigilanza, anche armata, di luoghi privati, ed infine, il trasporto di valori⁴⁸⁷. A tal proposito, la Corte di giustizia⁴⁸⁸ si è già espressa circa alcuni vincoli nazionali applicati alle attività succitate, dichiarandoli incompatibili con gli articoli 43 e 49 del Trattato CE.

⁴⁸⁴ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

⁴⁸⁵ La Commissione esamina, entro il 28 dicembre 2010, la possibilità di presentare proposte di misure d'armonizzazione sulle seguenti questioni: a) l'accesso alle attività di recupero giudiziario dei crediti; b) i servizi privati di sicurezza e trasporto di denaro contante e valori.

⁴⁸⁶ Si veda capitolo VI.

⁴⁸⁷ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 135.

⁴⁸⁸ Si vedano le sentenze: *Commissione vs Italia*, del 13/12/2007, C-465/05; *Commissione vs Spagna*, del 26/10/2006, C-514/03; *Commissione vs Paesi Bassi*, del 07/10/2004, C-189/03; *Commissione vs Portogallo*, del 29/04/2004, C-283/09; *Commissione vs Italia*, del 31/05/2001, C-171/02; *Commissione vs Belgio*, del 09/03/2000, C-355/98; *Commissione vs Spagna*, del 29/10/1998, C-114/97.

Alcuni esempi di tali misure possono essere: la clausola di nazionalità, l'autorizzazione preventiva, la sede o lo stabilimento sul territorio nazionale per le persone giuridiche, la residenza in ambito nazionale per i dirigenti e i dipendenti, la richiesta di documenti nazionali, la richiesta di una forma giuridica particolare per specifiche attività, un capitale sociale determinato, assicurazioni o garanzie locali⁴⁸⁹.

Infine, anche l'ambito inerente alle attività di recupero giudiziale dei crediti, sarà, probabilmente, oggetto di una direttiva specifica. Ciò non dipende dall'esclusione di tale materia dall'ambito di applicazione della direttiva, bensì dall'esclusione dalla clausola della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 17. Tale deroga è limitata al recupero dei crediti in sede giudiziale, che in alcuni Stati membri è riservato a professioni regolamentari. Invece, il recupero di crediti in sede extragiudiziale è coperto dall'ambito di applicazione della direttiva in esame⁴⁹⁰.

12.3 – Clausola di revisione

Infine, anche l'articolo 41⁴⁹¹ della direttiva servizi prevede la presentazione di una relazione da parte della Commissione, al Consiglio ed al Parlamento. La prima di tali relazioni dovrà essere presentata entro il 28 dicembre 2011, le altre ogni tre anni. Le relazioni dovranno essere inerenti all'applicazione dell'articolo 16 della direttiva in esame, *che è la pietra angolare del funzionamento della direttiva*⁴⁹².

Tali relazioni potranno contenere anche proposte di modifica della stessa direttiva inerenti alle materie escluse dal suo ambito di applicazione, o a materie già disciplinate dalla direttiva, in funzione delle esigenze dei diversi settori. Alla luce di

⁴⁸⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 135.

⁴⁹⁰ *Ibidem*.

⁴⁹¹ **Articolo 41:** Entro il 28 dicembre 2011 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione completa sull'applicazione della presente direttiva. Conformemente all'articolo 16, paragrafo 4, la relazione tratta in particolare l'applicazione dell'articolo 16. Essa esamina inoltre se siano necessarie ulteriori misure per le materie escluse dal campo di applicazione della presente direttiva. La relazione è accompagnata, se del caso, da proposte intese a modificare la presente direttiva al fine di completare il mercato interno dei servizi.

⁴⁹² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto, prefazione di Frits Bolkestein*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 138.

quanto fin qui detto si comprende chiaramente come la direttiva servizi sia fondata e si prospetti su una visione dinamica ed evolutiva.

CAPITOLO XIII

TEMI CONTROVERSI DELLA PROPOSTA INIZIALE DI DIRETTIVA SERVIZI

Sommario: 13.1 – Il principio del Paese d’origine; 13.1.1 – Deroghe al principio del Paese d’origine; 13.1.2 – Deroghe generali; 13.1.3 – Deroghe transitorie; 13.1.4 – Deroghe individuali; 13.1.5 – Rapporto tra il principio del Paese d’origine e altri principi comunitari, in particolare col principio del mutuo riconoscimento; 13.1.6 – Critiche al principio del Paese d’origine; 13.1.7 - Varie ipotesi di sostituzione del principio del Paese d’origine; 13.1.8 – Conclusioni; 13.2 – Distacco dei lavoratori; 13.2.1 – La direttiva 96/71/CE; 13.2.2 – Gli ex articolo 24 e 25 della proposta; 13.2.3 – Oltre la direttiva 96/71/CE; 13.3 – Mobilità dei pazienti; 13.3.1 – Il regolamento 1408/71; 13.2.2 – La proposta di direttiva; 13.3.3 – L’ex articolo 23 della proposta; 13.3.4 . Rapporto tra la proposta di direttiva e il regolamento 1408/71; 13.3.5 - Cure ospedaliere e non ospedaliere; 13.3.6 – Conclusioni.

Spesso si è fatto cenno alle modifiche apportate alla direttiva servizi durante il suo iter negoziale e legislativo. Come anticipato, i punti focali di tali modifiche riguardano il principio del Paese di origine, la mobilità dei pazienti e il distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi transfrontalieri.

13.1 – Il principio del Paese d’origine

Il testo iniziale della proposta di direttiva, all’ex articolo 16⁴⁹³, al fine di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi, prevede il principio del

⁴⁹³ **Ex articolo 16 – Principio del paese d’origine:** 1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori di servizi siano soggetti esclusivamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro d’origine applicabili all’ambito regolamentato. Il primo comma riguarda le disposizioni nazionali relative all’accesso ad un’attività di servizio e al suo esercizio, in particolare quelle che disciplinano il

Paese d'origine. Secondo tale principio, il prestatore di servizi transfrontalieri, nel momento in cui intende prestare la propria attività in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento, sarà sottoposto esclusivamente alla legislazione di quest'ultimo e gli Stati membri destinatari di servizi non possono imporre restrizioni all'esercizio di tale attività transfrontaliera (ovviamente nell'ambito della fornitura di servizi e non della libertà di stabilimento)⁴⁹⁴. In altre parole, tale principio permette al prestatore di servizi di esercitare la propria attività transfrontaliera in uno o più Stati membri diversi da quello di stabilimento senza essere sottoposto alle normative di questi Paesi, ma solo alla normativa del Paese di stabilimento⁴⁹⁵.

comportamento del prestatore, la qualità o il contenuto del servizio, la pubblicità, i contratti e la responsabilità del prestatore. 2. Lo Stato membro d'origine è responsabile del controllo dell'attività del prestatore e dei servizi che questi fornisce, anche qualora il prestatore fornisca servizi in un altro Stato membro. 3. Gli Stati membri non possono restringere, per motivi che dipendono dall'ambito regolamentato, la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare imponendo i requisiti seguenti: a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio; b) l'obbligo per il prestatore di effettuare una dichiarazione o una notifica presso le autorità competenti o di ottenere la loro autorizzazione, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio; c) l'obbligo per il prestatore di disporre sul loro territorio di un recapito o di un rappresentante o di essere domiciliato presso una persona autorizzata; d) il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione; e) l'obbligo per il prestatore di rispettare i requisiti relativi all'esercizio di un'attività di servizi applicabili sul loro territorio; f) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente; g) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle autorità nazionali competenti; h) i requisiti relativi all'uso di attrezzature che fanno parte integrante della prestazione del servizio; i) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 20, all'articolo 23, paragrafo 1, primo comma e all'articolo 25, paragrafo 1.

⁴⁹⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 145.

⁴⁹⁵ È importante sottolineare che non si tratta di un principio nuovo, nato con la proposta di direttiva, infatti esso è presente anche in altri strumenti comunitari. Per un approfondimento circa l'argomento si veda G. FURET, M. DOMINIQUE, *Plaidoyer pour le principe d'origine*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2006, n. 495, février, pagg. 82-87.

Il principio del Paese d'origine, oltre a costituire la vera innovazione della direttiva, rappresentando l'evoluzione del principio del mutuo riconoscimento, consente l'applicazione automatica della regola di quest'ultimo principio⁴⁹⁶.

Il principio del Paese d'origine riguarda le disposizioni nazionali inerenti al comportamento del prestatore, alla pubblicità, alla qualità del servizio prestato ed al contenuto dello stesso, ai contratti e alla responsabilità del prestatore⁴⁹⁷.

Salvatore D'Acunto, descrivendo il principio del Paese d'origine come la *quintessenza* e la *chiave di volta* della direttiva servizi, precisa che questo principio *avrebbe consentito ad ogni prestatore di esportare il proprio business model e di realizzare così delle economie di scala, senza dovere, prima, effettuare lunghe ricerche sulle norme vigenti in ogni Paese di attività e, poi, conformarvisi, con annessi costi e difficoltà tali da indurlo a rinunciare in toto a qualsiasi iniziativa transfrontaliera*⁴⁹⁸.

È da sottolineare, inoltre, che il principio del Paese d'origine dà la possibilità agli Stati membri, in particolare a quelli di stabilimento, di responsabilizzarsi dato che devono essere in grado di garantire un controllo efficace sui propri prestatori di servizi anche nel caso in cui questi desiderino esercitare la propria attività in un altro Stato membro⁴⁹⁹. Infatti, tale principio impone esplicitamente agli Stati membri l'obbligo di controllare i propri fornitori di servizi a prescindere dal luogo dove l'attività è svolta.

Il principio del Paese d'origine si sviluppa, dunque, su una doppia dimensione: l'una positiva, l'altra negativa. Per quanto riguarda la dimensione

⁴⁹⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag 145, e S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d'origine: un instrument de liberalisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

⁴⁹⁷ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004,n.2, pagg. 201-248.

⁴⁹⁸ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 145 e 146.

⁴⁹⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (presentata dalla Commissione)*, Bruxelles, 25.2.2004.

positiva, si tratta dell'obbligo, appena discusso, a carico degli Stati membri di controllare i propri fornitori; invece, la dimensione negativa riguarda l'obbligo a carico degli Stati membri destinatari di non imporre restrizioni ai fornitori stabiliti in Stati membri diversi.

Imporre l'obbligo di controllo al Paese di origine costituisce, per la Commissione, un mezzo efficace atto a far sì che lo Stato membro in questione assicuri la sua cooperazione attiva⁵⁰⁰.

Grazie al principio del Paese d'origine, i fornitori di servizi transfrontalieri, hanno la garanzia di non essere sottoposti ad una doppia legislazione (del Paese di stabilimento e del Paese destinatario del servizio). Infatti, la proposta di direttiva introduce il concetto di *ambito regolamentato*, intendendo con ciò *tutti i requisiti applicabili all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio, in particolare quelli previsti dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di ogni Stato membro, che rientrino o meno in un settore armonizzato a livello comunitario, che abbiano un carattere generale o specifico ed indipendentemente dal settore giuridico a cui appartengono in base al diritto nazionale*⁵⁰¹. Considerando, ora, che secondo l'articolo 16, paragrafo 3, della proposta iniziale, gli Stati membri non possono porre restrizioni alla libera prestazione dei servizi, per motivi che dipendono dall'ambito regolamentato, tale divieto a carico degli Stati membri destinatari *si estendeva a misure di qualsiasi voglia forma e contenuto*⁵⁰².

13.1.1 – Deroghe al principio del Paese d'origine

Come già anticipato nei capitoli precedenti, la proposta iniziale di direttiva prevede anche delle deroghe al principio del Paese d'origine, in tutto sono 29. Queste deroghe possono essere generali, transitorie (fino al 2010, per lasciare il tempo di procedere ad un'armonizzazione complementare su talune questioni specifiche) o

⁵⁰⁰ A.M. COMPARINI, . P. PELLEGRINO, R. REMI, *Proposition de directive services: contribution au débat*, in *La gazette du palais*. Recueil bimestriel 2008, v. 125, n. 3, pagg. 1567-1588.

⁵⁰¹ Considerando n. 21 della proposta di direttiva servizi.

⁵⁰² S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 148.

relative a casi individuali. Infatti, il principio del Paese d'origine non è un principio assoluto ed incondizionato⁵⁰³.

Tali deroghe sono *necessarie per tenere conto delle disparità nel livello di tutela dell'interesse generale di alcuni settori, dell'intensità dell'armonizzazione comunitaria, del grado di cooperazione amministrativa o di determinati strumenti comunitari*⁵⁰⁴. La necessità di tali deroghe è confermata anche dal *considerando 83*⁵⁰⁵ della proposta di direttiva.

Tali deroghe al principio del Paese d'origine sono state determinate in funzione di due tipi di considerazioni:

- da un lato, si è preso in considerazione l'acquis comunitario. Infatti, alcune deroghe sono previste allo scopo di non far sorgere conflitti tra la proposta di direttiva e altri strumenti comunitari già esistenti, secondo i quali determinate prestazioni transfrontaliere di servizi possono essere sottoposte alla legislazione del Paese destinatario del servizio in questione. In altre parole, essendo tali strumenti contrari all'articolo 16 della proposta di direttiva, tali deroghe garantiscono la coerenza tra la proposta di direttiva e l'acquis comunitario. Deroghe di questo tipo riguardano la direttiva 96/71/CE⁵⁰⁶, il

⁵⁰³ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

⁵⁰⁴ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (presentata dalla Commissione)*, Bruxelles, 25.2.2004.

⁵⁰⁵ **Considerando 83 della proposta di direttiva:** Occorre prevedere che si possa derogare alla disposizione sulla libera prestazione di servizi soltanto nei settori oggetto di deroghe. Tali deroghe sono necessarie per tener conto del grado di integrazione del mercato interno o di talune norme comunitarie relative ai servizi che prevedono che un prestatore sia soggetto ad una legislazione diversa da quella dello Stato membro di stabilimento. Inoltre, a titolo eccezionale, dovrebbero altresì essere prese misure nei confronti di un prestatore in taluni casi specifici e a determinate condizioni sostanziali e procedurali rigorose. Inoltre, le restrizioni alla libera circolazione dei servizi dovrebbero essere consentite, in via eccezionale, soltanto se conformi ai diritti fondamentali che, fanno parte integrante dei principi generali di diritto sanciti nell'ordinamento giuridico della Comunità.

⁵⁰⁶ 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, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:IT:HTML>

regolamento (CEE) n.1408/71⁵⁰⁷, il regolamento (CEE) n. 259/93⁵⁰⁸ e alcuni strumenti sulla libera circolazione delle persone e sul riconoscimento delle qualifiche⁵⁰⁹;

- dall'altro lato, si è tenuto conto del livello di disparità dei regimi nazionali. Per certe attività o materie, infatti, un'eccessiva divergenza degli approcci nazionali o un livello insufficiente di integrazione comunitaria possono impedire l'applicazione del principio del Paese d'origine. Per quanto possibile, la proposta di direttiva prevede un'armonizzazione e una cooperazione amministrativa rafforzata allo scopo di consolidare la fiducia reciproca tra gli Stati membri e tra gli operatori economici dei vari Stati membri; tale fiducia è fondamentale al fine di applicare il principio del Paese d'origine. Tuttavia, in certi casi non è possibile procedere come appena descritto e occorre, dunque, introdurre una deroga. In particolare, si tratta delle deroghe relative ad attività quali gli atti notarili, i servizi postali, i servizi di distribuzione di elettricità, gas e acqua nonché le deroghe relative a questioni quali la proprietà intellettuale, i regimi di divieto totale giustificati da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di salute pubblica, le norme relative alle caratteristiche specifiche del luogo in cui è prestato il servizio giustificate da motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o di protezione della salute pubblica o dell'ambiente, i regimi di autorizzazione relativi ai rimborsi delle spese per cure ospedaliere, l'immatricolazione dei

⁵⁰⁷ Regolamento (CEE) N. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, in <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:it:PDF>

⁵⁰⁸ Regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio in <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R0259:IT:HTML>.

⁵⁰⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (presentata dalla Commissione)*, Bruxelles, 25.2.2004.

veicoli presi in leasing in un altro Stato membro o le deroghe in materia contrattuale o di responsabilità extracontrattuale⁵¹⁰.

13.1.2 – Deroghe generali

Per quanto riguarda le deroghe generali previste dall'articolo 17⁵¹¹ della proposta di direttiva riguardano, ad esempio, i servizi di interesse economico

⁵¹⁰ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (presentata dalla Commissione)*, Bruxelles, 25.2.2004.

⁵¹¹ **Ex articolo 17 – Deroghe generali al principio del paese d'origine:** Deroghe generali al principio del paese d'origine L'articolo 16 non si applica: 1) ai servizi postali di cui all'articolo 2, punto 1), della direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio³⁶; 2) ai servizi di distribuzione di energia elettrica di cui all'articolo 2, punto 5), della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio³⁷; 3) ai servizi di distribuzione di gas di cui all'articolo 2, punto 5) della direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio³⁸; 4) ai servizi di distribuzione dell'acqua; 5) alle materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE; 6) alle materie disciplinate dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio³⁹; 7) alle materie disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE del Consiglio⁴⁰; 8) alle disposizioni dell'articolo [...] della direttiva .../.../CE [relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali]; 9) alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 che determinano la legislazione applicabile; 10) alle disposizioni della direttiva .../.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio [relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 e che abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE,] che prevedono formalità amministrative a carico dei beneficiari da espletare presso le autorità competenti degli Stati membri ospitanti; 11) in caso di distacco di cittadini di paesi terzi, all'obbligo di visto di breve durata imposto dallo Stato membro di distacco alle condizioni precisate all'articolo 25, paragrafo 2; 12) al regime di autorizzazione previsto dagli articoli 3 e 4 del regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio⁴¹; 13) ai diritti d'autore e diritti connessi, ai diritti di cui alla direttiva 87/54/CEE del Consiglio⁴² e alla direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁴³ nonché ai diritti di proprietà industriale; 14) agli atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio; 15) al controllo legale dei conti; 16) ai servizi che nello Stato membro nel quale il prestatore si sposta per fornire il servizio sono oggetto di un regime di divieto totale giustificato da ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di salute pubblica; 17) ai requisiti specifici dello Stato membro in cui si sposta il prestatore direttamente connessi alle caratteristiche particolari del luogo nel quale il servizio viene prestato, il rispetto dei quali è indispensabile per garantire il mantenimento dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica o la protezione della salute pubblica o dell'ambiente; 18) al regime di autorizzazione relativo al

generale, le disposizioni di certe direttive specifiche, (prima tra tutte la direttiva sul distacco dei lavoratori 96/71⁵¹²), le qualifiche professionali, i contratti con consumatori, ecc..

Le deroghe generali sono deroghe permanenti, a differenza di quelle transitorie, previste dall'articolo 18 della proposta di direttiva, per le quali si prevedeva la soppressione automatica.

13.1.3 – Deroghe transitorie

Le deroghe transitorie, sancite dall'articolo 18⁵¹³ del testo della proposta iniziale di direttiva, riguardavano il trasporto di fondi, le attività di giochi d'azzardo e le attività di riscossione dei crediti in sede giudiziale.

Tali deroghe non sono più presenti nel testo definitivo di direttiva in quanto gli ambiti a cui si riferivano, in particolare i giochi d'azzardo ed il trasporto valori, non fanno più parte dell'ambito di applicazione della direttiva in esame, mentre per quanto riguarda il recupero debiti in sede extragiudiziale, attualmente sono disciplinati dall'attuale articolo 17, paragrafo 5.

rimborso delle cure ospedaliere; 19) all'immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro; 20) alla libertà degli interessati di scegliere il diritto applicabile al loro contratto; 21) ai contratti conclusi dai consumatori aventi per oggetto la fornitura di servizi se ed in quanto le disposizioni che li regolano non sono completamente armonizzate a livello comunitario; 22) alla validità formale dei contratti che creano o trasferiscono diritti sui beni immobili, qualora tali contratti siano soggetti a requisiti formali imperativi in base al diritto dello Stato membro nel quale il bene immobile è situato; 23) alla responsabilità extracontrattuale del prestatore in caso di infortunio occorso nell'ambito della sua attività ad una persona nello Stato membro in cui si sposta il prestatore.

⁵¹² Analizzeremo la direttiva 96/71 nel prossimo paragrafo.

⁵¹³ **Ex articolo 18 – Deroghe transitorie al principio del paese d'origine:** 1. L'articolo 16 non si applica nel corso di un periodo transitorio: a) alle modalità di esercizio del trasporto di fondi; b) alle attività di giochi d'azzardo, compresi i giochi con poste in denaro, le lotterie e le transazioni relative a scommesse; c) all'accesso alle attività di recupero giudiziario dei crediti. 2. Le deroghe di cui al paragrafo 1, lettere a) e c) del presente articolo cessano di applicarsi al momento dell'entrata in vigore delle misure di armonizzazione di cui all'articolo 40, paragrafo 1, e comunque dopo il 1° gennaio 2010. 3. La deroga di cui al paragrafo 1, lettera b) del presente articolo cessa di applicarsi al momento dell'entrata in vigore della misura di armonizzazione di cui all'articolo 40, paragrafo 1, lettera b).

Il periodo transitorio di queste deroghe è volto a preparare gli strumenti d'armonizzazione settoriale, vista la delicatezza delle materie cui si riferiscono.

Se, per quanto riguarda il recupero crediti in sede giudiziale ed il trasporto valori, erano previste deroghe fino alla fine del 2010⁵¹⁴ con scadenza automatica, per i giochi d'azzardo non era prevista alcuna scadenza automatica, quindi *né l'armonizzazione settoriale, né l'applicazione del principio del Paese d'origine costituivano una conseguenza certa*⁵¹⁵.

13.1.4 – Deroghe individuali

Infine, le deroghe relative a casi individuali, previste dall'articolo 19⁵¹⁶ della proposta iniziale di direttiva, danno la possibilità agli Stati membri di poter derogare a quanto sancito dall'articolo 16 della proposta iniziale di direttiva, e dunque al principio del Paese d'origine, in seguito a circostanze eccezionali, al fine di proteggere la *sicurezza dei servizi, la salute pubblica o l'ordine pubblico*.

⁵¹⁴ Il 31/12/2010 non è un termine scelto a caso, ma corrisponde alla scadenza politica decennale stabilita dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 149.

⁵¹⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 149.

⁵¹⁶ **Ex articolo 19 – Deroghe al principio del paese d'origine per casi individuali:** 1. In deroga all'articolo 16 e a titolo eccezionale, uno Stato membro può prendere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro misure relative ad uno dei settori seguenti: a) la sicurezza dei servizi, compresi gli aspetti legati alla sanità pubblica; b) l'esercizio di una professione sanitaria; c) la tutela dell'ordine pubblico, in particolare gli aspetti legati alla protezione dei minori. 2. Le misure di cui al paragrafo 1 sono prese esclusivamente nel rispetto della procedura di assistenza reciproca prevista all'articolo 37 e se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) le disposizioni nazionali a norma delle quali è preso il provvedimento non sono oggetto di un'armonizzazione comunitaria relativa ai settori di cui al paragrafo 1; b) la misura deve proteggere maggiormente il destinatario rispetto a quella che prenderebbe lo Stato membro d'origine in virtù delle sue disposizioni nazionali; c) lo Stato membro d'origine non ha preso misure o ha preso misure insufficienti rispetto a quelle di cui all'articolo 37, paragrafo 2; d) la misura deve essere proporzionata. 3. I paragrafi 1 e 2 non incidono sull'applicazione delle disposizioni che garantiscono la libera circolazione dei servizi o che permettono deroghe a detta libertà previste dalle norme comunitarie.

Tali deroghe non possono prescindere dal rispetto delle tre condizioni cumulative che sono sostanzialmente uguali a quelle previste anche nel testo definitivo di direttiva all'articolo 18 e all'articolo 35, ovvero il richiamo a giustificazioni ammesse, la conformità a determinati criteri di merito, il rispetto di norme di procedura precise e dettagliate⁵¹⁷⁻⁵¹⁸.

L'unica differenza riguarda le giustificazioni consentite. Infatti, l'attuale articolo 18 ammette la possibilità di derogare all'articolo 16 per motivi dettati dalla cosiddetta *sicurezza dei servizi*⁵¹⁹; invece, la proposta iniziale prevedeva, tra le giustificazioni, anche l'esercizio di una professione sanitaria o la protezione dell'ordine pubblico.

13.1.5 – Rapporto tra il principio del Paese d'origine e altri principi comunitari, in particolare col principio del mutuo riconoscimento

Accanto al principio del Paese d'origine, sono previsti altri principi e regole utili al buon funzionamento del principio in esame. Si tratta, in primo luogo, degli *obblighi di assistenza reciproca*⁵²⁰ a carico degli Stati membri, atti a garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri; in secondo luogo *dell'armonizzazione mirata*, volta a garantire la tutela dell'interesse generale in determinati settori quali, ad esempio, la protezione dei consumatori⁵²¹, in cui un'eccessiva disparità dei livelli di tutela farebbe venir meno la fiducia reciproca tra gli Stati che, come abbiamo sottolineato precedentemente, è alla base del principio del Paese d'origine.

Forse quello che più ha bloccato l'iter negoziale della direttiva servizi è la mancanza di una definizione chiara e precisa di principio del Paese d'origine, al pari della definizione che la Corte di giustizia ha dato circa il principio del mutuo riconoscimento nella sentenza *Cassis de Dijon*⁵²²⁻⁵²³.

⁵¹⁷ S. D'Acunto, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 150.

⁵¹⁸ Si veda il Capitolo IX.

⁵¹⁹ Si veda il Capitolo IX.

⁵²⁰ *Ibidem*.

⁵²¹ Si veda il Capitolo X.

⁵²² S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d'origine: un instrument de liberalisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in

È, comunque, essenziale non confondere il principio del Paese d'origine con il principio del mutuo riconoscimento. In particolare, il principio del mutuo riconoscimento pone le basi sul concetto di *equivalenza*, il principio del Paese d'origine, invece, si basa sul concetto di *accettazione*. Infatti, l'applicazione del principio del Paese d'origine non richiede che i servizi del Paese d'origine e quelli del Paese destinatario debbano essere considerati equivalenti, né dal punto di vista giuridico, né dal punto di vista della protezione degli interessi dello Stato. La cosa che conta è che questi servizi devono potere circolare liberamente all'interno del territorio comunitario. Il principio di equivalenza e di mutuo riconoscimento obbligherebbero lo Stato membro destinatario del servizio non solo a verificare le similitudini esistenti tra la propria legislazione e la legislazione del Paese di stabilimento del prestatore di servizi, ma anche ad alleggerire le condizioni alle quali sottoporre la prestazione in questione⁵²⁴.

Il Principio del Paese d'origine appare come un'evoluzione del principio del mutuo riconoscimento, diretta ad una più forte integrazione. Si tratta di un approccio più radicale che non è più, come nel caso del principio del mutuo riconoscimento, controbilanciato da una valutazione della Corte di giustizia circa le giustificazioni che gli Stati pongono alla libera circolazione dei servizi. Si tratta, come sottolineato da D'Acunto, della regola della riconoscenza reciproca automatica⁵²⁵.

Mentre il principio del mutuo riconoscimento è un obbligo condizionale, in quanto lo Stato di accoglienza può sempre provare a giustificare una restrizione o un ostacolo, il principio del Paese d'origine funziona piuttosto come una legge di

http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

⁵²³ Cfr. Capitolo 3, nota 41.

⁵²⁴ V. HATZOPOULOS, *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Bruxelles, Bruylant, Athina, Sakkoulas, 1999.

⁵²⁵ S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d'origine: un instrument de libéralisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

conflitto, dato che metterebbe in disparte la legislazione del Paese destinatario del servizio, anche se compatibile col Trattato⁵²⁶.

Le ragioni per le quali il legislatore comunitario, nel testo della proposta, ha scelto il principio del Paese d'origine piuttosto che il principio del mutuo riconoscimento nel testo originale della proposta di direttiva sono varie, tra queste:

- il cattivo funzionamento del principio del mutuo riconoscimento nel settore dei servizi. Anche secondo una Comunicazione della Commissione del 1999, le difficoltà di applicazione del principio del mutuo riconoscimento alla libera prestazione dei servizi, emergono quando gli Stati membri adottano misure atte a proteggere un interesse generale come, ad esempio, la protezione del consumatore. Infatti, il principio del mutuo riconoscimento, nonostante il fatto che sia stato fondamentale per l'integrazione europea, non sempre è stato messo in opera in modo efficace nel campo dei servizi;
- la volontà di dare vita ad una vera e propria liberalizzazione del settore dei servizi, adottando un principio più radicale ed integrazionista rispetto al semplice mutuo riconoscimento;
- la preferenza per un livello di sicurezza giuridica maggiore, a scapito di un approccio flessibile da valutare caso per caso⁵²⁷.

Secondo parte della dottrina l'adozione del principio del Paese d'origine nella proposta di direttiva ha numerosi vantaggi come, ad esempio, maggiore competizione nel settore dei servizi; maggiore possibilità di scelta per il consumatore; un maggiore adeguamento, in ambito comunitario, per le piccole e medie imprese⁵²⁸; una

⁵²⁶ B. J. DRIJBER, *The Country of origin principle, hearing before the committee internal market and consumer protection on the proposed directive on services in the internal market*, 11/11/2004, 2,3.

⁵²⁷ S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d'origine: un instrument de liberalisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

⁵²⁸ Si intendono in questo caso le imprese che impiegano fino a 250 dipendenti, che costituiscono il 99% delle imprese comunitarie, le quali non sempre possono permettersi (economicamente) di poter cambiare Stato di stabilimento o per adeguarsi alle regole degli altri Stati membri in cui vogliono esercitare la propria attività. Infatti per la maggior parte di queste imprese, la libera prestazione dei

maggiore sicurezza giuridica tanto per i beneficiari dei servizi che per i prestatori transfrontalieri; una maggiore possibilità per gli operatori economici di far valere i propri diritti attribuiti dalla giurisprudenza della Corte davanti ad una giurisdizione nazionale; un aumento dei flussi commerciali intraeuropei⁵²⁹.

Per quanto riguarda la sicurezza giuridica, la proposta di direttiva prevede un articolo “positivo” di liberalizzazione delle attività economiche legate ai servizi ed una serie di articoli “negativi” che contengono degli elenchi precisi di deroghe al principio del Paese di origine. Si tratta di una classificazione chiara che permette di prevedere con certezza le condizioni a cui sarà sottoposto il prestatore di servizi transnazionali in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento. Di conseguenza gli operatori economici, grazie ad una migliore conoscenza dei loro diritti, potranno procedere ad eventuali ricorsi in caso di violazione degli stessi; ciò vale, soprattutto, per le piccole e medie imprese che temono spesso la lunghezza ed i costi di un’eventuale azione giudiziaria⁵³⁰.

La distinzione chiara tra il principio del Paese d’origine e le sue deroghe dovrebbe facilitare il lavoro di valutazione della Corte. Infatti, la Corte avrà a sua disposizione uno strumento chiaro, le disposizioni della direttiva, che permetterà di stabilire se uno Stato membro ha rispettato o meno i principi sanciti dalla proposta di direttiva: in altre parole, il legislatore comunitario ha provato, tramite la proposta di direttiva, a limitare il grado di arbitrarietà della Corte di giustizia, legato alla valutazione, caso per caso, degli ostacoli legislativi alla libera prestazione dei servizi⁵³¹.

servizi è l’unico mezzo per poter esercitare la propria attività in Stati diversi da quello in cui sono stabiliti. Cfr. S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 146.

⁵²⁹ O. BROUWER, *The Country of origin principle, hearing before the Committee internal Market and consumer protection on the proposal for a directive in the internal market*, 11/11/2004, 3.

⁵³⁰ S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d’origine: un instrument de liberalisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

⁵³¹ *Ibidem*.

Il giudice comunitario dovrebbe valutare se le misure che gli Stati membri vogliono adottare riguardano la protezione dei suoi interessi legittimi, ed in ogni caso se sono proporzionali, necessari e non discriminatori; ovviamente si tratta di un test abbastanza complesso, che si può evitare con l'applicazione del principio del Paese d'origine⁵³²⁻⁵³³.

Dunque, inserendo il principio del Paese d'origine nella proposta di direttiva, il legislatore comunitario ha voluto dare un forte impulso alla liberalizzazione dei servizi, pur salvaguardando la sicurezza giuridica dei beneficiari e dei destinatari dei servizi⁵³⁴.

13.1.6 – Critiche al principio del Paese d'origine

Il principio del Paese d'origine è stato più volte criticato: tali critiche, spesso, si basavano su informazioni scorrette e distorte,⁵³⁵ ma la loro esistenza ha contribuito

⁵³² S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d'origine: un instrument de liberalisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

⁵³³ Ovviamente, col venir meno del principio del Paese d'origine dal testo finale di direttiva, il test di cui sopra diventa indispensabile. Infatti, ogni qualvolta uno Stato membro vuole applicare misure atte a limitare la libera prestazione dei servizi transfrontalieri, è fondamentale che tali misure rispettino cumulativamente i principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità. Si veda al riguardo il Capitolo IX.

⁵³⁴ S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d'origine: un instrument de liberalisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

⁵³⁵ Ad esempio, si è detto che grazie a tale principio, un lavoratore di uno Stato membro può stabilirsi in un altro Stato membro per esercitare nel secondo Stato un'attività economica stabile e permanente, oppure è stato detto che un imprenditore può distaccare i suoi dipendenti in uno Stato membro di verso pur continuando, in entrambi i casi, ad applicare le condizioni e la legislazione del Paese di provenienza in ambito di salari, sicurezza sul lavoro, ecc.. ovviamente si tratta di affermazioni non veritiere in quanto nel primo caso il principio del Paese d'origine non può essere applicato perché siamo nell'ambito della libertà di stabilimento e non della libera prestazione dei servizi; nel secondo caso, invece, il suddetto principio non trova applicazione in quanto tale ambito è oggetto di apposita deroga al principio in esame prevista dalla stessa proposta di direttiva, che esplicitamente fa salve le

a rallentare l'iter negoziale e legislativo della direttiva servizi, oltre che a far venire meno una piena comprensione di tale principio⁵³⁶.

Le principali critiche al principio del Paese d'origine si basano sulla paura di un eventuale abbassamento delle condizioni sociali e ambientali; in altre parole, si teme che gli operatori economici potrebbero scegliere come Stato di stabilimento uno Stato con livelli minimi di salari, di tutela dei lavoratori, di sicurezza dei lavoratori, di periodi di riposo, ecc., ma anche con livelli minimi di tutela ambientale. Da questo punto di vista, è ovvio che il rischio di dumping, sia sociale che ambientale, è molto alto. Tuttavia, alla luce di un'analisi più approfondita della proposta di direttiva, ben si capisce come tali rischi siano infondati. Infatti, oltre a tener conto delle deroghe al principio del Paese d'origine, contenute nella stessa proposta di direttiva, bisogna tener conto anche delle disposizioni di armonizzazione, anch'esse contenute nella proposta di direttiva. Tali disposizioni di armonizzazione, come già anticipato, sono atte ad accrescere la fiducia reciproca sia tra i vari Stati membri, che tra gli operatori dei vari Stati membri.

Alla fine c'è da considerare tutti gli strumenti comunitari già esistenti, che hanno ad oggetto ambiti molto importanti e che non perdono efficacia a causa della direttiva servizi; anzi, sono i principi sanciti dalla direttiva servizi, in caso di contrasto con altri strumenti comunitari disciplinanti le stesse materie, a non essere applicati⁵³⁷.

13.1.7 – Varie ipotesi di sostituzione del principio del Paese d'origine

Come è ben chiaro, alla fine il principio del Paese d'origine è stato rimosso dal testo finale della direttiva servizi ed è stato sostituito con la libera prestazione dei servizi⁵³⁸.

norme inerenti al distacco dei lavoratori. Nel secondo caso, la base giuridica è rappresentata dalla direttiva n. 96/71. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 72.

⁵³⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 72.

⁵³⁷ Si veda il capitolo IV, paragrafo 2.1.4.

⁵³⁸ Si veda il Capitolo IX.

Tuttavia, prima di tale sostituzione, sono state avanzate diverse ipotesi; tra queste, quelle che spiccano maggiormente sono: in primo luogo, la *regola del Paese di destinazione*, secondo la quale il prestatore di servizi deve sottostare alla legislazione del Paese in cui svolge la propria attività, indipendentemente dallo Stato di stabilimento; in secondo luogo, *un'idea di compromesso*⁵³⁹, secondo la quale il prestatore di servizi è sottoposto alla legislazione dello Stato membro di stabilimento per quanto riguarda l'accesso all'attività di servizi e alla legislazione dello Stato membro destinatario del servizio, per quanto riguarda l'esercizio di tale attività⁵⁴⁰.

Nel primo caso, l'applicazione della regola del Paese di destinazione avrebbe complicato e burocratizzato maggiormente tutta la procedura atta a far in modo che i prestatori di servizi possano esercitare la propria attività in un altro Stato membro. Infatti, l'applicazione di tale regola avrebbe imposto al prestatore di servizi, che intende esercitare la propria attività in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento, di sottostare a 27 legislazioni differenti.

Nel secondo caso, invece, l'accettazione di un tale compromesso, oltre a rendere più complicata la distinzione tra le due categorie (accesso ed esercizio)⁵⁴¹ ed avrebbe spostato l'attenzione sulle legislazioni degli Stati membri destinatari dei servizi. In effetti, la maggior parte delle disposizioni in materia riguardano l'esercizio dell'attività e non il suo accesso. Per cui si sarebbe posto lo stesso problema, anche se non nella sua totalità, riscontrato nel primo caso circa l'applicazione della regola del Paese di destinazione.

⁵³⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 80.

⁵⁴⁰ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

⁵⁴¹ Solitamente, tanto il Trattato CE e i vari strumenti comunitari, quanto la giurisprudenza della Corte di giustizia, fanno riferimento ai concetti di accesso ed esercizio di un'attività di servizi, in modo congiunto. Per un approfondimento sugli strumenti di diritto secondario e sulla sentenze della Corte di giustizia inerenti a quanto appena detto, si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 80 – 85.

13.1.8 – Conclusioni

Come ben si capisce, i motivi alla base dei dibattiti e delle agitazioni inerenti al principio del Paese d'origine, definito troppo "liberalizzatore", sono più politici che giuridici. Infatti, possiamo affermare che il testo definitivo di direttiva non ha basi tanto diverse rispetto alla proposta iniziale.

L'aspetto più importante è rappresentato dal fatto che nonostante il principio del Paese d'origine non sia più inserito nel testo definitivo della direttiva servizi, tale testo non prevede nemmeno l'applicazione del principio del Paese di destinazione. Inoltre, fatti salvi i casi esplicitamente citati dalla stessa direttiva, gli Stati membri destinatari di servizi transfrontalieri, difficilmente possono imporre ai prestatori stabiliti in altri Stati membri la propria legislazione e, dunque, le proprie misure. Infatti, eventuali restrizioni di questo tipo possono essere ammesse unicamente a titolo di deroghe e solo se dettate da uno dei quattro motivi elencati dall'attuale articolo 16 della direttiva in esame (ordine pubblico, sicurezza pubblica, sanità pubblica e protezione dell'ambiente). Inoltre, l'applicazione di tali misure richiede il rispetto dei principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità.

In definitiva, ai sensi della direttiva servizi, la regola è quella dell'applicazione della legislazione del Paese di stabilimento, invece, l'eccezione è costituita dai possibili limitati casi in cui il Paese destinatario di servizi può applicare la propria legislazione.

In altre parole la direttiva servizi, rispetto alla proposta originale, contiene soltanto più deroghe alla libera prestazione dei servizi ma, in sostanza, i principi che ne stanno alla base non sono mutati. Ad esempio, se la proposta originale conteneva deroghe generali, transitorie o individuali, la direttiva finale contiene deroghe generali, specifiche e individuali⁵⁴².

⁵⁴² È importante ricordare che per le tre materie appena citate, la Commissione può, entro il 2010, fare una proposta di armonizzazione complementare. Si veda in proposito il capitolo XII, paragrafo 2. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 95 e 96.

13.2 – Distacco dei lavoratori

Un'altra modifica apportata alla direttiva servizi durante il suo iter negoziale riguarda il distacco dei lavoratori, materia per la quale la direttiva prevedeva un regime specifico legato al funzionamento del principio del Paese d'origine e alle sue deroghe. Infatti, considerando gli ostacoli di natura legale e amministrativa che possono riscontrarsi nell'ambito della temporanea prestazione di servizi in un altro Stato membro (che spesso comporta che il personale del prestatore di servizi debba distaccarsi nello Stato membro destinatario della prestazione), la proposta di direttiva iniziale contiene numerose disposizioni inerenti al distacco dei lavoratori.

13.2.1 – La direttiva 96/71/CE

A livello comunitario è la direttiva 96/71/CE⁵⁴³ a disciplinare il distacco dei lavoratori e la proposta di direttiva servizi all'articolo 17, paragrafo 5, prevede che l'ambito di applicazione del principio del Paese d'origine non si estende alle *materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE*⁵⁴⁴. Quest'ultima direttiva prevede che

⁵⁴³ 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. Gazzetta ufficiale n. L 018 del 21/01/1997 pag. 0001 – 0006, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:IT:HTML>.

⁵⁴⁴ La direttiva 96/71 definisce lavoratore distaccato il lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro sul territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui lavora abitualmente, e definisce tre scenari in cui si sostanzia il distacco del lavoratore, che si riferiscono a casi in cui: 1) un'impresa distacchi il lavoratore nel territorio di un altro Stato membro nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi; 2) un'impresa distacchi il lavoratore in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo avente la sede nel territorio di un altro Stato membro; 3) un'impresa, in quanto impresa di lavoro temporaneo o impresa che effettua la cessione temporanea di lavoratori, distacchi un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice avente sede nel territorio di un altro Stato membro. In tutti e tre gli scenari il distacco deve attuarsi nel contesto di una prestazione transfrontaliera di servizi e deve esistere un rapporto d'impiego fra il lavoratore distaccato e l'impresa che lo cede temporaneamente, durante il periodo di distacco. Non esiste un limite temporale prestabilito per la durata del distacco. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di prestazione temporanea di servizi, il fatto che un'impresa fornisca servizi transfrontalieri e che i lavoratori si debbano considerare lavoratori distaccati dipende dalle circostanze del caso specifico in questione, considerate le disposizioni del contratto d'impiego, come pure le circostanze effettive del servizio in questione (continuità e periodicità del lavoro in un altro

nell'ambito della prestazione di servizi transfrontalieri, al prestatore di tali servizi, debbano essere applicate le norme inerenti al diritto del lavoro dello Stato destinatario del servizio e non dello Stato di stabilimento. L'obiettivo della direttiva 96/71/CE e, dunque, dell'obbligo a carico del prestatore di sottostare alle regole del Paese di destinazione, è quello di evitare che si verifichino fenomeni del cosiddetto *dumping sociale*. Infatti, si tratta delle norme connesse ai periodi di lavoro e di riposo, ai salari minimi, alle condizioni di sicurezza sul lavoro, ecc⁵⁴⁵, vigenti nel

Stato membro, ecc.). La direttiva 96/71 non contiene una definizione comunitaria di "lavoratore". Stabilisce invece esplicitamente all'articolo 2 che è lo Stato membro ospitante a definire la nozione di lavoratore. Tale norma è volta ad assicurare che disposizioni protettive identiche vengano applicate allo stesso gruppo di persone, vietando in tal modo una concorrenza sleale. Dal momento che tutte le materie coperte dalla direttiva 96/71 sono esonerate dall'applicazione del principio del Paese d'origine, spetta interamente allo Stato membro ospitante la competenza di definire nella sua legislazione la nozione di lavoratore. Ciò assume particolare rilievo riguardo al fenomeno dei cosiddetti "falsi indipendenti": è la legislazione del Paese ospitante che determina i criteri in base ai quali un lavoratore deve essere considerato un lavoratore dipendente o autonomo. È altresì importante rammentare che la direttiva 96/71 disciplina il caso dei lavoratori temporanei ceduti da un'impresa di lavoro temporaneo con sede in uno Stato membro ad un'impresa utilizzatrice di un altro Stato membro, garantendo in tal modo che anche questi lavoratori siano protetti dalla normativa dello Stato membro ospitante. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 9/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni in materia di distacco dei lavoratori, con particolare enfasi sull'articolo 24*, Bruxelles, 5 luglio 2004.

⁵⁴⁵ La direttiva 96/71 contiene all'articolo 3 un elenco di materie alle quali si applicano le norme dello Stato membro ospitante. Tali materie sono puntualmente indicate di seguito: periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; durata minima delle ferie annuali retribuite; tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo; sicurezza, salute e igiene sul lavoro; provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani, parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione. Da questo elenco s'intuisce che potenzialmente tutti i settori pertinenti ai lavoratori distaccati sono previsti dalla direttiva 96/71 e sono pertanto esonerati dal principio del paese d'origine. In particolare, salari, le ferie e l'orario di lavoro sono determinati dalla normativa dello Stato membro ospitante, qualunque sia lo Stato membro in cui il lavoratore è stabilito. Va altresì notato che molte condizioni di lavoro sono armonizzate dalle direttive comunitarie, fra cui ad esempio la direttiva 93/104 sull'organizzazione dell'orario di lavoro (vacanze, periodi di riposo, ecc.), la direttiva 92/85 in materia di protezione sul lavoro delle lavoratrici gestanti, la direttiva 76/208

Paese sul cui territorio il lavoratore viene distaccato. La stessa Corte di giustizia ha confermato che la direttiva servizi e la direttiva 96/71/CE sono totalmente separate⁵⁴⁶ e che, quindi, la direttiva servizi non influisce sulla direttiva 96/71/CE.

Dunque, la proposta di direttiva servizi assicura la coerenza con la direttiva 96/71/CE, esentando tutte le materie previste nell'ambito di quest'ultima dall'applicazione del principio del Paese d'origine⁵⁴⁷.

13.2.2 – Gli ex articoli 24 e 25 della proposta

La proposta di direttiva, al fine di rispettare tanto la necessità delle imprese di veder ridotti i regimi burocratici⁵⁴⁸, quanto la necessità delle autorità nazionali di poter effettuare i dovuti controlli sul rispetto delle suddette norme, all'articolo 24⁵⁴⁹

sulla parità di trattamento in materia di condizioni lavorative, la direttiva 89/391 in materia di sicurezza sul lavoro e tutte le direttive specifiche correlate (inclusi i lavoratori distaccati ed i lavori edili effettuati su strutture mobili). È importante notare che la direttiva 96/71 (articolo 3) non prevede soltanto le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori temporanei, escludendo in tal modo l'applicazione del principio del paese d'origine, ma anche le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, incluse quelle riguardanti la fornitura di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo. Ciò implica che a legislazione dello Stato membro ospitante si applica nella misura in cui prevede possibili restrizioni o proibizioni, riguardanti ad esempio l'utilizzo di lavoratori ceduti, limitazioni circa la durata massima dell'impiego temporaneo e così via. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 9/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni in materia di distacco dei lavoratori, con particolare enfasi sull'articolo 24*, Bruxelles, 5 luglio 2004.

⁵⁴⁶ Si veda la sentenza *Commissione vs Lussemburgo*, del 19/06/2008, C-319/06.

⁵⁴⁷ PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 9/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni in materia di distacco dei lavoratori, con particolare enfasi sull'articolo 24*, Bruxelles, 5 luglio 2004.

⁵⁴⁸ Infatti, spesso, le difficoltà cui vanno incontro le imprese comunitarie che intendono esercitare la propria attività in un altro Stato membro, riguardano l'onerosità di pratiche burocratiche, formalità cui adempiere, sanzioni, ecc.. e non il rispetto delle norme in materia sociale vigenti nel Paese di distacco. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 160 e 161.

⁵⁴⁹ **Ex articolo 24 – Disposizioni specifiche in materia di distacco dei lavoratori:** 1. Quando un prestatore distacca un lavoratore sul territorio di un altro Stato membro per fornire un servizio, lo

sancisce una serie di norme da applicare a tutti i casi di distacco. Inoltre, all'articolo 25⁵⁵⁰, la proposta iniziale di direttiva prevede una serie di disposizioni inerenti al distacco di lavoratori provenienti da Paesi terzi.

Stato membro di distacco procede, sul suo territorio, alle verifiche, alle ispezioni e alle indagini necessarie per garantire il rispetto delle condizioni di occupazione e di lavoro applicabili a norma della direttiva 96/71/CE e adotta, nel rispetto del diritto comunitario, provvedimenti nei confronti del prestatore che non vi si conforma. Tuttavia, lo Stato membro di distacco non può imporre al prestatore o al lavoratore distaccato da quest'ultimo, per le questioni di cui all'articolo 17, punto 5), i seguenti obblighi: a) l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle sue autorità competenti o di essere registrato presso di esse o altro obbligo equivalente; b) l'obbligo di presentare una dichiarazione, tranne le dichiarazioni relative ad un'attività di cui all'allegato della direttiva 96/71/CE che possono essere mantenute fino al 31 dicembre 2008; c) l'obbligo di disporre di un rappresentante sul suo territorio; d) l'obbligo di possedere e di conservare i documenti sociali sul suo territorio o alle condizioni ivi applicabili. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1, lo Stato membro d'origine provvede affinché il prestatore prenda tutte le misure necessarie per poter comunicare alle sue autorità competenti e a quelle dello Stato membro di distacco, fino a due anni dopo la fine del distacco, le seguenti informazioni: a) l'identità del lavoratore distaccato; b) la qualifica e le mansioni che gli sono attribuite; c) l'indirizzo del destinatario; d) il luogo di distacco; e) la data di inizio e di fine del distacco; f) le condizioni di occupazione e di lavoro del lavoratore distaccato. Nei casi di cui al paragrafo 1, lo Stato membro d'origine assiste lo Stato membro di distacco per garantire il rispetto delle condizioni di occupazione e di lavoro applicabili a norma della direttiva 96/71/CE e comunica di propria iniziativa allo Stato membro di distacco le informazioni di cui al primo comma qualora venga a conoscenza di fatti precisi che indichino eventuali irregolarità del prestatore in materia di condizioni di occupazione e di lavoro.

⁵⁵⁰ **Ex articolo 25 – Distacco di cittadini di paesi terzi:** 1. Salvo la deroga di cui al paragrafo 2, quando un prestatore distacca un lavoratore, cittadino di un paese terzo, sul territorio di un altro Stato membro per fornirvi un servizio, lo Stato membro di distacco non può imporre al prestatore o al lavoratore distaccato da quest'ultimo l'obbligo di disporre di un documento d'ingresso, di uscita o di soggiorno o di un permesso di lavoro che consenta l'accesso a un posto di lavoro o ad altre condizioni equivalenti. 2. Il paragrafo 1 non esclude la possibilità per gli Stati membri di imporre l'obbligo di un visto di breve durata nei confronti di cittadini di paesi terzi che non godono del regime di equivalenza reciproca di cui all'articolo 21 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. 3. Nel caso di cui al paragrafo 1, lo Stato membro d'origine provvede affinché il prestatore distacchi il lavoratore solo se questi risiede sul suo territorio conformemente alla normativa nazionale ed ha una occupazione regolare sul suo territorio. Lo Stato membro d'origine non considera il distacco ai fini della fornitura di un servizio in un altro Stato membro come un'interruzione del soggiorno o dell'attività del lavoratore distaccato e non rifiuta la riammissione del lavoratore distaccato sul suo

Tuttavia, tali disposizioni non sono state inserite nel testo finale della direttiva servizi lasciando, così, irrisolti i problemi legati al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontalieri.

L'articolo 24 disciplina una suddivisione dei compiti tra lo Stato membro di origine e quello di destinazione; in particolare, ai sensi di questo articolo, lo Stato di destinazione può effettuare controlli atti a garantire il rispetto delle misure inerenti a occupazione e lavoro disciplinate dalla direttiva 71/96/CE, ma non può imporre l'obbligo, a carico del prestatore di servizi (o dei suoi lavoratori distaccati), di ottenere un'autorizzazione, di fare una registrazione o una dichiarazione, di avere una rappresentanza e di conservare i documenti sociali nel territorio dello Stato membro dove l'attività transfrontaliera è prestata⁵⁵¹.

L'imposizione di obblighi del tipo appena descritto risultano essere particolarmente gravosi specialmente per le piccole e medie imprese e le microimprese; essi determinano, infatti, difficoltà, ritardi e costi eccessivi⁵⁵².

Quanto allo Stato membro di origine, invece, questo deve verificare che il prestatore di servizi stabilito sul proprio territorio comunichi sia alle autorità nazionali del proprio Stato che a quelle dello Stato di distacco, tutte le informazioni inerenti all'identità dei lavoratori distaccati, alle loro mansioni, al luogo ed alla durata del distacco, alle condizioni di occupazione e lavoro e all'identità del destinatario della prestazione. Per di più, il prestatore in questione deve essere in

territorio in forza della normativa nazionale. Lo Stato membro d'origine comunica allo Stato membro di distacco, su richiesta di quest'ultimo e con la massima sollecitudine, le informazioni e le garanzie per quanto concerne il rispetto delle disposizioni di cui al primo comma e applica sanzioni adeguate nel caso in cui tali disposizioni non vengano rispettate.

⁵⁵¹ Si veda la sentenza *Commissione vs Lussemburgo*, del 19/06/2008, C-319/06, nella quale la Corte di giustizia ha dichiarato che alcune ambiguità presenti nel regime di dichiarazione preventiva possono dissuadere le imprese che intendano distaccare lavoratori in Lussemburgo dall'esercitare la loro attività di prestazione di servizi. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 161.

⁵⁵² Per un approfondimento circa il divieto di tali obblighi, si veda PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 9/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni in materia di distacco dei lavoratori, con particolare enfasi sull'articolo 24*, Bruxelles, 5 luglio 2004.

grado di fornire le suddette informazioni per due anni. Lo Stato membro di origine, ai sensi dell'articolo 24 della proposta di direttiva, deve assistere lo Stato di distacco e garantirgli il rispetto, da parte del proprio prestatore, delle condizioni di lavoro e occupazione e, qualora necessario, deve informarlo su possibili anomalie del prestatore.

Per cui, anche la proposta di direttiva prevede un certo tipo di cooperazione amministrativa tra le varie autorità nazionali dei Paesi membri; tale cooperazione mira, da un lato, ad assicurare il rispetto delle norme sociali, dall'altro, ad agevolare la libera prestazione di servizi transfrontalieri⁵⁵³.

Per quanto riguarda, invece, l'articolo 25 della proposta di direttiva, esso disciplina, come anticipato, i casi in cui il distacco dei lavoratori riguarda cittadini di Stati terzi, suddividendo, ancora una volta, i compiti tra lo Stato membro di origine e quello di destinazione.

In particolare, ai sensi dell'articolo 25, lo Stato membro di origine deve assicurarsi che l'impresa in questione distacchi esclusivamente lavoratori di Paesi terzi che risiedano e lavorino regolarmente sul proprio territorio; inoltre, il Paese d'origine deve fornire allo Stato di destinazione tutte le informazioni in proposito. Infine, lo Stato d'origine non può, in seguito al distacco di lavoratori di Stati terzi, interrompere il soggiorno o l'attività di quest'ultimi o negare loro la riammissione nel proprio territorio alla fine del periodo di distacco.

Lo Stato di destinazione, invece, non può imporre l'obbligo a carico del prestatore di servizi o dei suoi lavoratori dipendenti, di possedere un qualsiasi documento attestante l'entrata, l'uscita, il permesso di soggiorno o il permesso di lavoro, fatti salvi i casi riguardanti Stati non facenti parte dell'area Schengen⁵⁵⁴.

13.2.3 – Oltre la direttiva 96/71/CE

È importante verificare se al di là delle norme della direttiva 96/71/CE gli Stati membri hanno la possibilità di imporre alle imprese comunitarie stabilite in altri

⁵⁵³ S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

⁵⁵⁴ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 162.

Stati membri, *altre regole* di tipo amministrativo dettate da opportunità e domande del mercato locale⁵⁵⁵. Bisogna capire se tali *altre regole*⁵⁵⁶ di tipo amministrativo, possono essere imposte dallo Stato di destinazione alle imprese che nel fornire servizi transfrontalieri distaccano i propri lavoratori negli Stati dove l'attività è esercitata.

Per *altre regole* del Paese di destinazione si intendono quelle regole di tipo amministrativo, al di là di quelle della direttiva 71/96/CE, che non fanno parte delle norme di diritto sostanziale⁵⁵⁷.

Ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 71/96/CE, gli Stati membri devono fare in modo che le imprese stabilite in uno Stato membro, che distaccano lavoratori nel territorio di un altro Stato membro, nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera, garantiscano ai lavoratori distaccati le condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nel Paese di destinazione della prestazione, relative a:

- periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- durata minima delle ferie annuali retribuite;
- tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario;
- condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- provvedimenti di tutela riguardo le condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione⁵⁵⁸.

Ai sensi dello stesso articolo, le materie appena elencate possono essere fissate da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative oppure, per quanto

⁵⁵⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 160.

⁵⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ Direttiva 71/96/CE, articolo 3, paragrafo 1, punti a – g.

riguarda il settore edilizio, da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale⁵⁵⁹⁻⁵⁶⁰. Sempre ai sensi dell'articolo 3, uno Stato membro è libero di applicare le condizioni di lavoro e di occupazione stabilite in tali contratti collettivi di applicazione generale anche ad altri settori. Le condizioni di lavoro

⁵⁵⁹ Direttiva 71/96/CE, articolo 3, paragrafo 1.

⁵⁶⁰ Questi contratti si dividono in due tipologie: negli Stati membri che dispongono di un sistema per dichiarare (formalmente) i contratti collettivi di applicazione generale, sono coperti soltanto quei contratti che sono stati oggetto di questa dichiarazione; gli Stati membri che non adottano un tale sistema e nei quali pertanto non esiste un meccanismo formale per estendere gli effetti di un contratto collettivo ad organizzazioni diverse dalle parti sociali che lo hanno negoziato e che sono direttamente vincolate da questo, possono basarsi, se così decidono, sui contratti collettivi che sono in genere applicabili di fatto. In questa tipologia di contratti rientrano due scenari: contratti collettivi che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio. Riguardo a tali contratti collettivi, la direttiva 96/71 lascia agli Stati membri la facoltà di decidere se applicarli anche nel caso di distacco di lavoratori da parte di prestatori di servizi di altri Stati membri. Ne consegue che i paesi nordici in particolare possono applicare i contratti collettivi ai lavoratori distaccati nel loro territorio, finché tali contratti sono in genere applicabili di fatto. La direttiva sui servizi non influisce sulla possibilità offerta dalla direttiva 96/71. Tuttavia, essa non specifica che le misure adottate dagli Stati membri a garanzia dell'applicazione di tali contratti collettivi devono essere conformi al Trattato CE e, in particolare, all'articolo 49. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dei contratti collettivi, le condizioni di lavoro di tali contratti che rispettano le condizioni citate in precedenza (ad esempio l'applicabilità generale, sia di fatto, sia in seguito a dichiarazione formale) devono disciplinare tutte le attività riguardanti la realizzazione, la riparazione, la manutenzione, la modifica o la demolizione di edifici (combinato disposto dell' articolo 3 secondo trattino e dell'allegato alla direttiva 96/71). Conseguentemente, nel settore edilizio, non soltanto le condizioni di lavoro fondamentali stabilite dalla legge, ma anche quelle previste dai contratti collettivi di applicazione generale, sono obbligatorie in tutti gli Stati membri per i lavoratori distaccati. In aggiunta a questo, l'articolo 3 secondo trattino della direttiva 96/71 consente a tutti gli Stati membri di applicare le condizioni di occupazione contenute nei contratti collettivi di applicazione generale ai lavoratori distaccati, in settori diversi dal settore edilizio. Spetta a ciascuno Stato membro decidere se intende adottare tali condizioni, inoltre la direttiva sui servizi non pregiudica questa opportunità. In pratica, numerosi Stati membri hanno usufruito di questa possibilità. Ciò può essere chiarito in un considerando.

stabilite nei contratti collettivi sono esonerate dall'applicazione del principio del Paese d'origine⁵⁶¹.

Secondo la Corte di giustizia, considerando che la direttiva 71/96/CE prevede un livello di protezione atto a garantire allo Stato ospitante il rispetto di determinate regole a favore dei lavoratori distaccati di altri Stati membri, gli Stati destinatari non possono interpretare il succitato articolo 3 nel senso che consenta loro di subordinare l'effettuazione di una prestazione di servizi al rispetto di condizioni di lavoro e occupazione che vadano al di là di norme imperative di protezione minima. Infatti una simile interpretazione dell'articolo 3 priverebbe di effetto la direttiva in esame che mira a realizzare la libera prestazione dei servizi⁵⁶².

In definitiva, secondo la Corte, *solo le regole di tipo sostanziale in materia sociale vigenti nello Stato destinatario del servizio e previste dalla direttiva 71/96/CE possono essere applicate, non altre. Il fatto di aver stralciato gli articoli 24 e 25 dalla direttiva servizi, in sostanza, non ha cambiato la situazione*⁵⁶³⁻⁵⁶⁴.

Per quanto riguarda le norme vigenti nel Paese d'origine, che i prestatori di servizi possono applicare nello Stato destinatario del servizio, ci sono quelle inerenti all'assunzione ed al licenziamento dei lavoratori. Invece, in materia di sicurezza sociale, ai sensi del regolamento 1408/71, se il distacco ha una durata superiore ai 12

⁵⁶¹ PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 9/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni in materia di distacco dei lavoratori, con particolare enfasi sull'articolo 24*, Bruxelles, 5 luglio 2004.

⁵⁶² Si vedano le sentenze *Ruffert*, del 03/04/2008, C-346/06; *Commissione vs Lussemburgo* del 19/06/2008, C-319/06. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 160.

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ Per quanto riguarda le norme vigenti nel Paese d'origine, che i prestatori di servizi possono applicare nello Stato destinatario del servizio, ci sono quelle inerenti all'assunzione ed al licenziamento dei lavoratori. Invece, in materia di sicurezza sociale, ai sensi del regolamento 1408/71, se il distacco ha una durata superiore ai 12 mesi, si applicheranno le norme del Paese di distacco, e non quelle del Paese di stabilimento. Cfr. S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 160.

mesi, si applicheranno le norme del Paese di distacco, e non quelle del Paese di stabilimento⁵⁶⁵.

13.3 – Mobilità dei pazienti

13.3.1 – Il regolamento 1408/71

A livello comunitario, è il regolamento n. 1408/71⁵⁶⁶ sul coordinamento dei regimi di previdenza sociale, abrogato dal regolamento 883/2004⁵⁶⁷, a disciplinare le fattispecie relative all'assunzione delle spese per l'assistenza transfrontaliera.

Allo scopo di non influire negativamente sul diritto dei cittadini di circolare liberamente all'interno dell'Unione europea, il regolamento 1408/71 fa in modo che il coordinamento dei regimi giuridici di previdenza sociale garantisca l'applicazione delle diverse legislazioni nazionali. Tale regolamento prevede quelle situazioni nelle quali i cittadini, per motivi personali o professionali, si stabiliscono temporaneamente in uno Stato membro diverso dallo Stato membro d'iscrizione e hanno bisogno di assistenza medica nel corso della loro permanenza. Ai sensi del regolamento 1408/71 tale trattamento deve essere prestato alle medesime condizioni offerte ai pazienti iscritti nel Paese in questione e le spese saranno rimborsate in base alle tariffe in vigore nello Stato membro in cui le cure mediche sono dispensate.

Inoltre, il regolamento disciplina la mobilità dei pazienti nei casi in cui i cittadini comunitari si stabiliscono, temporaneamente, in un altro Stato membro al solo scopo di ricevere un trattamento medico. In tali circostanze, l'istituto di previdenza sociale deve rilasciare al paziente l'autorizzazione affinché l'assunzione

⁵⁶⁵ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 160.

⁵⁶⁶ Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (*Versione consolidata— GU n. L 28 del 30. 1. 1997, pag. 1*), (GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2), in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:it:PDF>.

⁵⁶⁷ Regolamento (CE) n. 883/2004 del parlamento europeo e del Consiglio, del 29/04/2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GUCE, 30/04/2004, L 166) in http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type_doc=Regulation&an_doc=2004&nu_doc=883.

dei costi del trattamento sia effettuata in base alle tariffe in vigore nello Stato membro in cui è avvenuta la prestazione.

Ai sensi del regolamento in esame, anche se un paziente non necessita dell'autorizzazione al rimborso delle spese per cure non ospedaliere, egli può, tuttavia, richiedere un'autorizzazione al fine di beneficiare delle disposizioni del regolamento; in particolare, per quanto riguarda il limite dell'assunzione degli oneri finanziari disciplinato dal regolamento stesso, che potrebbe essere superiore all'importo degli oneri assunti in mancanza di autorizzazione⁵⁶⁸.

13.2.2 – La proposta di direttiva

La proposta di direttiva si estende a tale ambito allo scopo di raggiungere tre obiettivi:

- rafforzare i diritti dei pazienti inerenti alla libertà di ricevere assistenza sanitaria in uno Stato membro diverso dal proprio. L'assunzione delle spese per servizi medici ricevuti in un altro Stato membro è una questione molto delicata, che va affrontata (dai pazienti) in modo diverso a seconda dei loro Stati membri d'iscrizione, questo perché pochissimi Stati membri si sono conformati, adottando le misure necessarie, a quanto stabilito dalla Corte di giustizia;
- accrescere la certezza giuridica e la trasparenza per i pazienti, facendo chiarezza su alcune questioni poco chiare, anche a causa di una scarsa giurisprudenza in materia. Anche l'esigenza di una maggiore certezza giuridica in merito al diritto dei pazienti al rimborso dei trattamenti medici ricevuti in un altro Stato membro è una questione molto delicata. Ci si riferisce, ad esempio, alla distinzione fra cure ospedaliere e non ospedaliere,

⁵⁶⁸ PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 10/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno concernenti l'assunzione delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, con particolare enfasi sulla connessione con il regolamento n. 1408/71*, Bruxelles, 16 luglio 2004.

considerando anche i casi in cui un trattamento venga considerato cura ospedaliera in alcuni Stati membri e cura non ospedaliera in altri;

- fornire al legislatore europeo l'opportunità di affrontare questioni pratiche lasciate aperte dalla giurisprudenza. Ciò contribuisce a determinare una maggiore certezza giuridica rispetto al caso in cui si lasciasse alla Corte il compito di sviluppare ulteriormente la giurisprudenza circa tali materie.

La proposta di direttiva sui servizi è in linea con una consolidata giurisprudenza della Corte; in particolare, la Corte ha confermato che⁵⁶⁹:

- *È ormai giurisprudenza acquisita che le attività mediche rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 60 del Trattato, non essendoci alcuna esigenza di distinguere a tal riguardo fra cure mediche dispensate in ambito ospedaliero e cure fornite al di fuori dello stesso*⁵⁷⁰;
- *Una prestazione medica non perde la sua qualificazione di prestazione di servizi per il fatto che venga presa a carico da un servizio sanitario nazionale o da un regime di prestazioni in natura. [...] dal punto di vista della libera prestazione dei servizi non occorre quindi operare una distinzione a seconda che il paziente anticipi l'importo delle spese sostenute e chieda in un secondo momento il rimborso di queste ultime o che la cassa di assicurazione malattia o il bilancio nazionale paghino direttamente il prestatore*⁵⁷¹;
- *Conseguentemente, una disciplina come quella di cui trattasi dissuade gli assicurati dal rivolgersi ai prestatori di servizi medici stabiliti in un altro Stato membro e costituisce, sia per i pazienti, sia per i prestatori, un ostacolo alla libera prestazione dei servizi*⁵⁷²;

⁵⁶⁹ PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 10/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno concernenti l'assunzione delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, con particolare enfasi sulla connessione con il regolamento n. 1408/71*, Bruxelles, 16 luglio 2004.

⁵⁷⁰ Si vedano le sentenze *Smits e Peerbooms*, del 12/07/2001, C-157/99, al punto 53.

⁵⁷¹ Si vedano le sentenze *Müller-Fauré e van Riet*, del 03/05/2003, C-385/99, al punto 103.

⁵⁷² Si veda la sentenza *Kohll*, del 18/05/2000, C-368/98, ai punti 34 e 35.

- *Il requisito consistente nel sottoporre a previa autorizzazione l'assunzione da parte del sistema nazionale di previdenza sociale degli oneri finanziari delle cure ospedaliere prestate in un altro Stato membro diverso da quello di iscrizione appare una misura al contempo necessaria e ragionevole*⁵⁷³.

Per quanto riguarda le prestazioni dispensate fuori dell'ambito ospedaliero, la Corte ha stabilito che tale requisito non è giustificato se il relativo rimborso delle spese, sostenute nei limiti della copertura fornita dal regime di assicurazione malattia nello Stato membro d'iscrizione, non influisce in maniera determinante sull'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale⁵⁷⁴.

La proposta di direttiva codifica i principi giurisprudenziali inerenti alla distinzione fra cure ospedaliere e cure non ospedaliere. In particolare, la proposta di direttiva conferma che gli Stati membri sono liberi di mantenere il requisito della previa autorizzazione per l'assunzione dei costi delle cure ospedaliere, ma non per le cure non ospedaliere. Inoltre, la proposta di direttiva prevede le condizioni inerenti al rimborso delle cure dispensate sia in ambito ospedaliero che al di fuori di esso. Infatti la Corte di giustizia, non volendo pregiudicare l'equilibrio finanziario dei regimi di previdenza sociale e volendo assicurare un elevato livello di protezione della sanità pubblica, ha considerato legittime le suddette condizioni.

Per quanto riguarda le cure ospedaliere, la proposta di direttiva dà la possibilità agli Stati membri di poter prevedere l'obbligo di un'autorizzazione preventiva atta ad ottenere il rimborso. Il rilascio di tale autorizzazione non è a discrezione della autorità nazionali, ma è stabilito in base alle condizioni previste

⁵⁷³ Si vedano le sentenze *Smits e Peerbooms*, del 12/07/2001, C-157/99, punti 76-80; *Müller-Fauré/van Riet*, del 12/07/2001, C-157/99, punti 76-92.

⁵⁷⁴ Si veda la sentenza *Müller-Fauré/van Riet*, del 03/05/2003, C-385/99, punti 93- 98. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 10/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno concernenti l'assunzione delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, con particolare enfasi sulla connessione con il regolamento n. 1408/71*, Bruxelles, 16 luglio 2004.

dal'articolo 22 del regolamento 1408/71 e presenti anche nell'articolo 23 della proposta iniziale di direttiva⁵⁷⁵.

In ogni caso, il regime di autorizzazione deve essere conforme alle disposizioni inerenti alle condizioni, durata, procedura, ecc., previste dalla proposta⁵⁷⁶.

Ai sensi della proposta di direttiva, il paziente comunitario che riceve cure in Stati membri diversi da quello di iscrizione, ha diritto ad un rimborso non inferiore a quello stabilito per le cure nazionali.

Infine, la proposta di direttiva sancisce che i requisiti di trasparenza, applicabili a tutti i regimi di previa autorizzazione, sono ugualmente applicabili ai regimi di autorizzazione inerenti all'assunzione delle spese sanitarie⁵⁷⁷.

13.3.3 – L'ex articolo 23 della proposta

L'articolo 23⁵⁷⁸ della proposta di direttiva, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia⁵⁷⁹, fa in modo che i pazienti possano beneficiare dei vantaggi

⁵⁷⁵ Si veda il paragrafo 13.3.4 del presente Capitolo.

⁵⁷⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 155.

⁵⁷⁷ Si vedano le sentenze: *Smits e Peerbooms*, del 12/07/2001, C-157/99, punto 90; *Müller-Fauré/van Riet*, del 12/07/2001, C-157/99, punto 85; *Inizan*, C-372/04, punti 48 e 57, nelle quali la Corte ha chiarito che, per essere giustificato, un regime di previa autorizzazione deve basarsi su criteri trasparenti, in modo da circoscrivere l'esercizio del potere discrezionale da parte delle autorità nazionali. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 10/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno concernenti l'assunzione delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, con particolare enfasi sulla connessione con il regolamento n. 1408/71*, Bruxelles, 16 luglio 2004.

⁵⁷⁸ **Ex articolo 23 – Assunzione degli oneri finanziari delle cure sanitarie:** 1. Gli Stati membri non possono subordinare al rilascio di un'autorizzazione l'assunzione degli oneri finanziari delle cure non ospedaliere fornite in un altro Stato membro se gli oneri relativi a tali cure, qualora quest'ultime fossero state dispensate sul loro territorio, sarebbero stati assunti dal loro sistema di sicurezza sociale; Le condizioni e le formalità a cui gli Stati membri sottopongono sul loro territorio la concessione di cure non ospedaliere, quali in particolare l'obbligo di consultare un medico generico prima di uno specialista o le modalità di copertura di determinate cure dentistiche, possono essere opposte al

offerti dal mercato interno nel caso in cui usufruiscano dei trattamenti richiesti dal loro stato di salute. L'articolo 23 intende assicurare ai pazienti il diritto all'assunzione delle spese nei casi in cui ricevano prestazioni sanitarie in un altro Stato membro. La presa a carico degli oneri relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera può consistere in una copertura ex ante (sotto forma di erogazione diretta di prestazioni in natura), o in un rimborso ex post (delle spese già sostenute dal paziente)⁵⁸⁰.

L'articolo 23 non influisce, comunque, sulla competenza degli Stati membri circa l'organizzazione ed il finanziamento dei loro regimi di previdenza sociale. Infatti, è compito degli Stati membri definire le norme atte a disciplinare i diritti ed i doveri nell'ambito del loro sistema di previdenza sociale⁵⁸¹.

paziente, al quale le cure non ospedaliere sono state fornite in un altro Stato membro. 2. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorizzazione per l'assunzione da parte del loro sistema di sicurezza sociale degli oneri finanziari delle cure ospedaliere fornite in un altro Stato membro non sia negata qualora tali cure figurino fra le prestazioni previste dalla legislazione dello Stato membro di affiliazione e non possano essere dispensate al paziente entro un termine accettabile, dal punto di vista medico, tenuto conto del suo attuale stato di salute e del probabile decorso della malattia. 3. Gli Stati membri provvedono affinché l'assunzione da parte del loro sistema di sicurezza sociale degli oneri finanziari delle cure sanitarie fornite in un altro Stato membro non sia inferiore a quella prevista dal loro sistema di sicurezza sociale per cure analoghe fornite sul territorio nazionale. 4. Gli Stati membri provvedono affinché i propri regimi di autorizzazione per l'assunzione degli oneri finanziari delle cure fornite in un altro Stato membro siano conformi agli articoli 9, 10, 11 e 13.

⁵⁷⁹ Si vedano le sentenze: *Kohll e Decker*, del 18/05/2000, C-368/98; *Smits e Peerbooms* del 12/07/2001, C-157/99; *Vanbraekel*, del 12/07/2001, C-372/04; *Müller-Fauré/vanRiet*, del 03/05/2003, C-385/99; *Inizan*, C-372/04; *Leichtle* del 178/03/2004, C-8/02.

⁵⁸⁰ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 154.

⁵⁸¹ PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 10/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno concernenti l'assunzione delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, con particolare enfasi sulla connessione con il regolamento n. 1408/71*, Bruxelles, 16 luglio 2004.

13.3.4 . Rapporto tra la proposta di direttiva e il regolamento 1408/71

La proposta di direttiva sui servizi, rispetto al regolamento 1408/71, disciplina solo i casi in cui un paziente comunitario richiama il rimborso, senza previa autorizzazione, delle cure non ospedaliere ricevute in un altro Stato membro. Invece, il regolamento 1408/71 va applicato nel caso di cure ospedaliere per le quali sia necessaria un'autorizzazione o nel caso di cure non ospedaliere, quando un paziente richiede l'autorizzazione al fine di beneficiare dei meccanismi stabiliti dallo stesso regolamento.

Il regolamento stabilisce le condizioni in base alle quali non può essere negata l'autorizzazione a ricevere cure in un altro Stato membro. In particolare, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento 1408/71, l'autorizzazione non può essere negata nel caso in cui sussistano due condizioni:

- le cure in questione fanno parte delle prestazioni previste dalla legislazione dello Stato membro in cui l'assicurato risiede;
- il trattamento richiesto dal paziente in uno Stato membro diverso da quello in cui è iscritto, non può essere dispensato nello Stato membro d'iscrizione entro un termine ragionevole, tenuto conto anche del suo attuale stato di salute e della probabile evoluzione della malattia⁵⁸².

Allo scopo di garantire la piena coerenza tra il regolamento 1408/71 e la proposta di direttiva sui servizi, quest'ultima include all'articolo 23 le due condizioni appena elencate.

⁵⁸² La Corte ha stabilito che questa seconda condizione può essere interpretata esclusivamente in termini medici e non economici, si vedano le sentenze *Smits e Peerbooms*, del 12/07/2001, C-157/99, punti 103 e 104 e *Müller-Fauré/van Riet*, del 03/05/2003, C-385/99, punti 90-92. Inoltre, Il regolamento 1408/71, come modificato e aggiornato (si veda il regolamento 883/2004), ha chiarito maggiormente quest'ultima condizione specificando all'articolo 20 che si deve applicare un criterio strettamente medico per valutare i casi in cui le cure possono essere praticate in un lasso di tempo accettabile nel Paese d'iscrizione del paziente. A tal riguardo, l'articolo 20 attua la giurisprudenza della Corte. Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 10/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno concernenti l'assunzione delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, con particolare enfasi sulla connessione con il regolamento n. 1408/71*, Bruxelles, 16 luglio 2004.

L'articolo 23 della proposta di direttiva non si sostituisce a tale regolamento ma ne è complementare. Inoltre, rispetto al regolamento 1408/71, la proposta di direttiva riguarda soltanto un numero limitato di situazioni di assistenza sanitaria transfrontaliera.

Secondo alcuni l'impatto potenziale sui sistemi di sanità nazionali va oltre quanto previsto dall'articolo 23. Infatti, la proposta di direttiva è applicabile sotto tutti i suoi aspetti nel settore sanitario poiché rientra nella definizione di servizio che figura nella proposta di direttiva⁵⁸³.

13.3.5 - Cure ospedaliere e non ospedaliere

La proposta di direttiva, nonostante la Corte⁵⁸⁴ abbia ammesso che non è facile operare una distinzione fra le cure ospedaliere e non ospedaliere, fornisce una definizione di cura ospedaliera, completando così la giurisprudenza della Corte e dando maggiore certezza giuridica. Ai sensi della proposta di direttiva sui servizi, per cure ospedaliere si intendono *le cure mediche che possono essere fornite esclusivamente nell'ambito di una struttura medica e che, in linea di massima, richiedono che la persona che le riceve venga ospitata in questa stessa struttura; la denominazione, l'organizzazione e le modalità di finanziamento della struttura in questione sono indifferenti ai fini della qualifica di questo tipo di cure*⁵⁸⁵.

Secondo la Corte di giustizia i motivi d'interesse generale che possono giustificare il requisito della previa autorizzazione sono strettamente collegati alla necessità di programmare l'assistenza sanitaria prestata in un'infrastruttura ospedaliera. Dunque, ciò che conta non è il fatto che il trattamento sia dispensato in ambito ospedaliero, quanto il fatto che tale trattamento non possa essere fornito al di fuori dell'ambito ospedaliero.

⁵⁸³ Per un approfondimento su questo aspetto, si veda R. BAETEN, *L'impact potentiel sur les systèmes de santé de la proposition de directive sur les services*, in Notabene, 2004, n. 135, novembre, pagg. 7 – 10.

⁵⁸⁴ Si veda la sentenza *Müller-Fauré/van Riet*, del del 03/05/2003, C-385/99, punto 75, nella quale la Corte ha fornito alcune linee guida utili alla distinzione di cui sopra.

⁵⁸⁵ Proposta di direttiva sui servizi, articolo 4, punto 10.

Alcuni Stati membri hanno contestato il criterio secondo cui le cure ospedaliere richiedono il pernottamento del paziente all'interno della struttura ospedaliera; secondo questi Stati, la necessità di ricovero non è l'unico elemento atto a distinguere i due tipi di trattamento medico.

In particolare, alcuni Stati si sono chiesti come fare a stabilire se le cure mediche in questione siano ospedaliere o meno, nel caso in cui alcuni Stati membri le forniscano in ospedale e altri al di fuori di tale struttura. A tal proposito, secondo la Corte di giustizia, lo Stato membro di riferimento sarà lo Stato d'iscrizione del paziente, dato che tale Stato è responsabile della programmazione dei servizi ospedalieri nel proprio territorio.

Dunque, in base a quanto appena detto, è possibile richiedere un'autorizzazione per l'assunzione di spese per cure ospedaliere, considerate tali nello Stato membro d'iscrizione del paziente, anche se tali cure sono considerate non ospedaliere nello Stato membro in cui il trattamento viene dispensato. Ciò è confermato anche dalla succitata definizione di cure ospedaliere, ai sensi dell'articolo 4, punto 10, della proposta di direttiva; infatti, tale definizione non pregiudica la competenza degli Stati membri di stabilire, in materia di sanità pubblica, quali trattamenti debbano essere forniti all'interno di un'infrastruttura ospedaliera e quali al di fuori della stessa.

13.3.6 - Conclusioni

Nonostante nel testo finale della direttiva servizi non sia stato inserito l'articolo 23 della proposta iniziale, il problema del rimborso delle cure all'estero esiste tutt'ora. Infatti la Corte di giustizia, in una serie di sentenze dopo l'approvazione della direttiva servizi, ha confermato e rafforzato i principi applicabili in materia⁵⁸⁶.

Anche il Parlamento europeo, malgrado abbia richiesto l'esclusione dei servizi sanitari dall'ambito di applicazione della direttiva servizi, ha adottato una

⁵⁸⁶ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 156-158.

risoluzione⁵⁸⁷ nella quale fa richiesta di uno strumento atto non solo a tutelare i diritti dei pazienti comunitari ma anche a codificare i principi giurisprudenziali della Corte di giustizia in materia.

Infine, la Commissione ha avviato procedure d'infrazione contro quegli Stati che negano il diritto alla copertura di cure transfrontaliere. Inoltre, la Commissione nel 2008 ha approvato una serie di misure, tra cui una proposta di direttiva inerente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera⁵⁸⁸⁻⁵⁸⁹.

Quanto appena detto prova ancora una volta che buona parte delle modifiche apportate al testo della direttiva durante il suo iter legislativo, è stata dettata da motivi politici piuttosto che da motivi giuridici.

⁵⁸⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 23/05/2007 sull'impatto e sulle conseguenze dell'esclusione dei servizi sanitari dalla direttiva sui servizi nel mercato interno.

⁵⁸⁸ Documento COM (2008) 414 del 02/07/2008.

⁵⁸⁹ S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009, pagg. 156-158.

CONCLUSIONI

L'iter di approvazione della direttiva sui servizi ha suscitato un grande interesse, anche da parte dell'opinione pubblica. Il dibattito circa la sorte della direttiva servizi si è acuito sia in seguito all'allargamento a 10 nuovi Stati membri nel maggio 2004 che nel 2005, in occasione dei referendum di Francia e Olanda.

Molte delle numerose critiche e contestazioni che si sono concentrate sulla direttiva riguardano il principio del Paese d'origine. Tale principio andava a costituire la vera innovazione della direttiva e poteva essere considerato come un'evoluzione del principio del mutuo riconoscimento, più adatta e funzionale rispetto a quest'ultimo, in un settore delicato ed al contempo difficile, come quello dei servizi. Tale principio, che poteva essere anche inteso come un'alternativa meglio realizzabile rispetto all'armonizzazione totale, avrebbe dato ai prestatori di servizi transfrontalieri la possibilità di esercitare la propria attività senza dover sottostare alle misure, spesso restrittive, proibitive e dissuadenti, in vigore in alcuni Stati membri. Nonostante nel testo definitivo di direttiva tale principio sia stato sostituito dalla libera circolazione dei servizi e relative deroghe, possiamo affermare che, per molti aspetti, il principio sia mutato nella forma ma non nella sostanza. Infatti, nonostante il principio del Paese d'origine non sia presente nel testo definitivo, tale testo non prevede nemmeno l'applicazione del principio del Paese di destinazione e fatti salvi i casi esplicitamente citati dalla direttiva, gli Stati membri destinatari di servizi non potranno imporre ai prestatori di altri Stati membri la propria legislazione e, dunque, le proprie misure.

Il motivo di così tanto interesse probabilmente risiede nel fatto che la direttiva mira a regolamentare l'attività terziaria che, come ormai ben chiaro, gioca un ruolo preponderante per l'economia europea.

Inoltre, la direttiva servizi non riguarda soltanto una categoria di operatori, ma riguarda tutti.

In primo luogo riguarda l'Europa nel suo complesso perché è grazie a tale strumento che potrà continuare ad essere competitiva a livello mondiale e la sua economia potrà raggiungere gli obiettivi prefissati.

In secondo luogo la direttiva servizi riguarda i prestatori di servizi stabiliti negli Stati membri i quali, grazie ad essa, potranno esercitare liberamente la propria attività senza essere intralciati da eventuali misure restrittive in vigore negli Stati destinatari dei servizi. I prestatori avranno, inoltre, la garanzia di non essere sottoposti ad una duplice legislazione.

In terzo luogo riguarda i consumatori, o meglio gli utenti dei servizi, i quali grazie ad un buon funzionamento del mercato interno dei servizi non solo avranno la possibilità di scegliere tra una vastità di servizi a loro disposizione, ma saranno anche in grado di fare una scelta informata grazie agli obblighi imposti ai prestatori di servizi. I consumatori saranno, inoltre, tutelati sia dalle norme inerenti alla qualità dei servizi che dalle norme a tutela del consumatore.

Infine, la direttiva riguarda anche i vari organi che operano a livello europeo, nazionale, regionale e locale. Tali organi sono chiamati ad una stretta collaborazione atta a garantire il buon funzionamento di quei meccanismi che fanno della direttiva un valido strumento di crescita economica, ovvero la cooperazione e la semplificazione amministrative.

Nonostante i tagli apportati durante l'iter legislativo, la direttiva risulta essere un fondamentale punto di partenza. Infatti, il suo carattere dinamico ed evolutivo le permette di gestire il settore dei servizi a prescindere dagli eventuali mutamenti che tale settore possa avere in futuro.

L'Europa, nell'affrontare la *grande sfida* di attuazione della direttiva servizi, ha una grande opportunità di sviluppo. I maggiori vantaggi verranno per quei Paesi, come l'Italia, la cui economia ruota attorno alle piccole e medie imprese le quali, come già analizzato, sono quelle su cui gravano maggiormente le misure restrittive vigenti nei Paesi dove i prestatori di servizi transfrontalieri desiderano esercitare la propria attività. Tali misure, a causa dei tempi lunghi e dei costi non poco rilevanti ad esse legate, sono in grado di dissuadere le imprese in questione dall'esercitare la propria attività in Stati membri diversi da quello di stabilimento. Ciò, oltre a causare un mancato guadagno al prestatore di servizi, limita la scelta dell'utente e riduce la concorrenza sul mercato relativo ad un determinato servizio. Com'è noto, una minore concorrenza dettata da misure restrittive fa aumentare il prezzo del servizio in

questione e gli utenti dei servizi, già danneggiati da una scelta più limitata, dovranno far fronte a costi più elevati.

È per queste ragioni che la direttiva servizi deve essere vista come una grande opportunità di crescita e sviluppo e non come uno strumento imposto dall'*alto* di cui fare oggetto di contestazione politica, come è avvenuto durante l'iter negoziale.

BIBLIOGRAFIA

R. BAETEN, *L'impact potentiel sur les systèmes de santé de la proposition de directive sur les services*, in Notabene, 2004, n. 135, novembre, pagg. 7 – 10.

A. BENASSY-QUERE, C. SCHWELLNUS, D. UNAL-KESENCI, *Echanges internationaux: services compris*, in *La letter du C.E.P.I.I.*, 2006, n. 255, avril, pagg. 1-4.

O. BROUWER, *The Country of origin principle, hearing before the Committee internal Market and consumer protection on the proposal for a directive in the internal market*, 11/11/2004, 3.

G. CAZZOLA, *La Bolkestein prima e dopo la cura*, in *Il mulino 2006*, anno 55, n.424, 2/2006, marzo-aprile, pagg. 346-355.

M. COLUCCI, *L'Unione europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, numero 1/XVIII – 2008, Milano, Giuffrè Editore, pagg. 239-246;

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, disponibile su Internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (presentata dalla Commissione)*, Bruxelles, 25.2.2004.

A.M. COMPARINI, P. PELLEGRINO, R. REMI, *Proposition de directive services: contribution au débat*, in *La gazette du palais. Recueil bimestriel* 2008, v. 125, n. 3, pagg. 1567-1588.

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE, *Directive services: Etat des lieux*, in *Lettre mensuelle socio-économique*, 2006, n. 115, mai, pagg.. 36-40.

S. D'ACUNTO, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè, Milano, 2009.

S. D'ACUNTO, *Directive service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2007, n.2, juillet, pagg. 261-327.

S. D'ACUNTO, *La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, n.2, pagg. 201-248.

O. DERRUINE, *De la proposition Bolkestein à la directive service*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007, nn.1962-1963.

B. J. DRIJBER, *The Country of origin principle, hearing before the committee internal market and consumer protection on the proposed directive on services in the internal market*, 11/11/2004, 2, 3.

M. FALLON, A.C. SIMON, *La directive "services": quelle contributions au marché intérieur?*, in *Journal des tribunaux. Droit européen*, 2007, v.15, n.136, février, pagg. 33-43.

G. FURET, M. DOMINIQUE, *Plaidoyer pour le principe d'origine*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2006, n. 495, février, pagg. 82-87.

V. HATZOPOULOS, *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Bruxelles, Bruylant, Athina, Sakkoulas, 1999.

A. LAMASSOIRE, *Après la directive Bolkestein: l'Europe progresse*, in *Commentaire*, 2006, v. 29, n. 115, automne, pagg. 661-667.

S. MARCAZZAN, *Le principe du Pays d'origine: un instrument de liberalisation dans la proposition de directive sur les services*, in *Amministrazione in cammino*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-it/Rubriche/Amministrazione_ed_Europa/Note_e_Commenti/Documento/marcazzan_2.html.

A. MATTERA, Dispensa: *Il diritto dell'Unione europea. Raccolta di saggi, di estratti di opere e di elaborati*, Insegnamento: *Diritto dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2007-2008.

A. MATTERA, Dispensa: *La libera prestazione dei servizi economici all'interno dell'Unione europea*, Insegnamento: *Politiche dell'Unione europea*, LUISS Guido Carli, anno accademico 2008-2009.

PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 9/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni in materia di distacco dei lavoratori, con particolare enfasi sull'articolo 24*, Bruxelles, 5 luglio 2004.

PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI, Comunicazione ai membri N. 10/2004, Documentazione di base relativa alla direttiva sui servizi: *nota esplicativa dei servizi della Commissione sulle disposizioni della proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno concernenti l'assunzione delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, con particolare enfasi sulla connessione con il regolamento n. 1408/71*, Bruxelles, 16 luglio 2004.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO POLITICHE COMUNITARIE, *Guida per il monitoraggio relativa alla direttiva servizi*, Roma, ottobre 2007.

M.ROCCCELLA, T.TREU, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, quarta edizione, 2007, casa editrice Dott. Antonio Milani, CEDAM, pagg. 149-151.

C. SCHWELLNUS, *La directive services: une analyse économique*, in *La lettre du C.E.P.I.I.*, 2006, n. 252, janvier, pagg. 1-4.

The services directive proposal: striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?, in *Common Market Law Review*, 2006, v. 43, n. 2, April, pagg. 307-311.

SITOGRAFIA

<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT>

<http://www.ania.it>

<http://www.apiceuropa.com>

<http://www.businesslink.gov.uk>

<http://www.comunicazioni.it>

<http://www.confindustria.it>

<http://www.ec.europa.eu>

<http://www.eur-lex.europa.eu>

<http://www.eurispes.it>

<http://www.eurochambers.be>

<http://www.europa.eu>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.ideali.be/it>

<http://www.interlex.it>

<http://www.ismu.org>

<http://www.iusreporter.it>

<http://www.lexambiente.it>

<http://www.politichecomunitarie.it>

<http://www.parlamento.it>

<http://www.patnet.it>

<http://www.rna.it>

<http://www.vlex.it>