

La definizione di “servizio” contenuta nella presente proposta si basa sulla giurisprudenza della Corte²⁹ secondo la quale il concetto di servizio copre ogni attività economica autonoma svolta normalmente dietro retribuzione senza tuttavia che tale servizio debba essere necessariamente pagato da coloro che ne fruiscono. La caratteristica essenziale della retribuzione va rintracciata nel fatto che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione, indipendentemente dalle modalità di finanziamento di detto corrispettivo. Di conseguenza, qualsiasi attività mediante la quale un prestatore partecipa alla vita economica, indipendentemente dal proprio statuto giuridico, dalle proprie finalità e dal campo d'azione interessato, costituisce un servizio.

Sono quindi coperti:

- i servizi ai consumatori, i servizi alle imprese o i servizi prestati a entrambi;
- i servizi forniti da un prestatore che si è spostato nello Stato membro del destinatario della prestazione, i servizi prestati a distanza (ad esempio, via Internet), i servizi prestati nel paese d'origine in seguito alla trasferta del destinatario o i servizi prestati in un altro Stato membro in cui si sono recati tanto il prestatore quanto il destinatario (ad esempio, i servizi delle guide turistiche);
- i servizi a pagamento o gratuiti per il destinatario finale.

Non sono invece coperte le attività non economiche o prive della caratteristica della retribuzione come nel caso delle attività svolte dallo Stato senza corrispettivo economico nel quadro delle sue funzioni in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario.

b) Perché escludere alcuni servizi o alcune materie dal campo d'applicazione della direttiva (articolo 2)?

La direttiva non si applica ai servizi finanziari in quanto queste attività sono già oggetto di una politica globale, il piano d'azione per i servizi finanziari³⁰, in fase di attuazione, che, come la presente proposta di direttiva, mira a realizzare un vero mercato interno dei servizi. La direttiva non si applica per gli stessi motivi ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica per quanto attiene alle questioni disciplinate dalle direttive del “pacchetto telecom” adottato nel 2002 (direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE). Poiché i servizi di trasporto sono già oggetto di una serie di strumenti comunitari che trattano questioni specifiche del settore, è opportuno escludere questi servizi dal campo di applicazione della presente direttiva nella misura in cui essi sono disciplinati da altri strumenti comunitari fondati sull'articolo 71 o 80, paragrafo 2 del trattato.

²⁹ Sentenze del 26 aprile 1988, *Bond van Adverteerders*, causa 352/85, punto 16; del 27 settembre 1988, *Humbel*, 263/86, punto 17; dell'11 aprile 2000, *Deliège*, C-51/96 e C-191/97, punto 56; del 12 luglio 2001, *Smits e Peerbooms*, causa C-157/99, punto 57.

³⁰ “Messa in atto del quadro d'azione per i servizi finanziari: piano d'azione”, COM(1999) 232 dell'11.5.1999.

La direttiva non si applica al settore fiscale, che è oggetto di una base giuridica specifica. Tuttavia, conformemente alla giurisprudenza della Corte, alcune misure fiscali non coperte da uno strumento comunitario possono costituire delle restrizioni contrarie all'articolo 43³¹ (libertà di stabilimento) e 49³² (libera circolazione dei servizi) del trattato, in particolare a causa del loro effetto discriminatorio. È per questo motivo che gli articoli 14 (prescrizioni non ammesse in tema di libertà di stabilimento) e 16 (principio del paese d'origine in tema di libera circolazione dei servizi) della proposta di direttiva si applicano alle misure fiscali che non sono contemplate da uno strumento comunitario.

Va notato infine che la direttiva non si applica alle attività di cui all'articolo 45 del trattato. Quest'ultimo stabilisce espressamente che il capo relativo al diritto di stabilimento e quello sui servizi (mediante il rimando contenuto nell'articolo 55 del trattato) non sono applicabili alle attività che costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri.

c) Cosa si intende per “sportello unico” (articolo 6)?

Il concetto di “sportello unico” non significa che ogni Stato membro dovrà istituire fisicamente e in modo centralizzato un solo sportello per l'insieme del suo territorio. Lo sportello è “unico” per il prestatore: ogni prestatore deve poter espletare tutte le formalità e le procedure necessarie per esercitare un'attività di servizio, in particolare per quanto riguarda le autorizzazioni, presso un solo organismo. L'interessato non dovrà quindi passare per vari enti, organismi, uffici, ecc., ma potrà rivolgersi ad un unico interlocutore per il disbrigo della sua pratica.

Il numero di sportelli unici per Stato membro e le loro caratteristiche istituzionali varieranno in base all'organizzazione interna degli Stati membri e, in particolare, in funzione delle competenze regionali o locali o delle attività interessate. Gli sportelli unici potranno essere le autorità direttamente competenti, ad esempio per rilasciare le autorizzazioni, o un intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti.

d) Qual è la differenza tra prescrizioni da eliminare (articolo 14) e prescrizioni da valutare (articolo 15)?

La relazione elenca numerosi ostacoli giuridici derivanti dalle prescrizioni stabilite dai regimi giuridici degli Stati membri, che hanno per effetto di impedire, ostacolare o scoraggiare lo stabilimento dei prestatori di servizi in alcuni Stati membri. Per agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento la proposta prevede due soluzioni diverse in funzione del tipo di prescrizione:

- da un lato, la proposta vieta talune prescrizioni (“prescrizioni non ammesse”), elencate all'articolo 14, le quali, alla luce soprattutto della giurisprudenza della Corte, sono chiaramente incompatibili con la libertà di stabilimento, a causa in particolare del loro effetto discriminatorio. Il divieto di queste prescrizioni significa che nel periodo di trasposizione ogni Stato membro dovrà sistematicamente esaminare se esse siano presenti nel suo regime giuridico e, in caso affermativo, eliminarle;

³¹

Ad esempio, sentenza del 12 marzo 1994, Halliburton, causa C-1/93.

³²

Ad esempio, sentenza del 29 novembre 2001, de Coster, causa C-17/00.

- dall'altro, la proposta chiede ad ogni Stato membro di valutare una serie di altre prescrizioni ("prescrizioni da valutare"), elencate all'articolo 15, che producono importanti effetti restrittivi per la libertà di stabilimento segnalati dalle parti interessate, le quali tuttavia potrebbero essere giustificate in determinati casi, in funzione del contenuto preciso delle regolamentazioni in questione e delle circostanze a cui si riferiscono. Per questa categoria di prescrizioni gli Stati membri dovranno quindi effettuare, durante il periodo di trasposizione, una valutazione ("screening") della loro legislazione, ossia determinare l'eventuale presenza di tali prescrizioni nel loro regime giuridico, procedere alla loro valutazione in relazione alle condizioni stabilite dalla direttiva (giustificazione obiettiva in base ad una ragione imperativa di interesse generale e proporzionalità) ed eliminarle qualora tali condizioni non siano soddisfatte. Una relazione sull'attuazione di quest'articolo dovrà essere presentata entro la fine del periodo di trasposizione.

e) In cosa consiste la procedura di valutazione reciproca (articoli 9, 15, 30 e 41)?

La proposta di direttiva sottopone ad una procedura di valutazione reciproca l'attuazione dell'articolo 9, paragrafo 1, che precisa in quali condizioni un'attività di servizio può essere subordinata ad un regime di autorizzazione³³, dell'articolo 15, che elenca una serie di prescrizioni da valutare, e dell'articolo 30, che precisa in quali condizioni le attività pluridisciplinari possono essere oggetto di restrizioni.

Tale procedura si svolge in più fasi:

- durante il periodo di trasposizione gli Stati membri devono dapprima effettuare uno "screening" della propria legislazione per determinare l'eventuale presenza nel proprio regime giuridico delle prescrizioni di cui ai suddetti tre articoli, procedere alla loro valutazione in relazione alle condizioni stabilite in questi stessi articoli ed eliminarli o adattarli qualora queste condizioni non siano soddisfatte;
- entro la fine del periodo di trasposizione gli Stati membri dovranno redigere una relazione sull'attuazione di questi tre articoli. Ogni relazione sarà presentata agli altri Stati membri e alle parti interessate, comprese le associazioni nazionali di tutela dei consumatori. Gli Stati membri dispongono di 6 mesi per trasmettere le proprie osservazioni su ogni relazione degli altri Stati membri e nello stesso periodo la Commissione consulterà le parti interessate. Questa procedura di "peer review" permetterà uno scambio di esperienze tra Stati membri sulle buone pratiche ("best practices") in materia di modernizzazione dei sistemi di regolamentazione dei servizi;
- entro il 31 dicembre 2008 la Commissione elaborerà una relazione di sintesi accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative complementari.

Tale procedura permetterà quindi di inquadrare il processo di modernizzazione e di riforma dei regimi di disciplina dei servizi e di individuare le eventuali esigenze di azioni complementari a livello comunitario.

³³

Questo non riguarda i regimi di autorizzazione imposti o permessi da strumenti del diritto comunitario (articolo 9, paragrafo 3), in particolare quelli nel settore dell'ambiente.

- f) Come si articolerà l'attuazione degli articoli 14, 15 e 16 della direttiva rispetto al ruolo di custode del trattato attribuito alla Commissione, in particolare per quanto riguarda i ricorsi per inadempienza?**

L'elenco delle prescrizioni relative allo stabilimento non ammesse a norma dell'articolo 14 o sottoposte a valutazione a norma dell'articolo 15 e le restrizioni non ammesse alla libera circolazione dei servizi a norma dell'articolo 16 non possono ovviamente impedire alla Commissione di procedere, prima della fine del periodo di trasposizione della direttiva, a ricorsi per inadempienza contro misure degli Stati membri contrarie al trattato di cui la Commissione possa venire a conoscenza, in particolare in seguito ad una denuncia. Gli obblighi di cui agli articoli 14, 15 e 16 della direttiva e i procedimenti per inadempienza fondati sull'articolo 226 del trattato hanno infatti finalità diverse. Questi ultimi riguardano casi precisi relativi a circostanze e misure specifiche di un determinato Stato membro, mentre i primi mirano a garantire in modo generale e sistematico che i regimi giuridici soddisfino le condizioni per un vero mercato interno dei servizi in cui siano agevolati l'esercizio della libertà di stabilimento e la libera circolazione.

- g) Le prescrizioni che non figurano né all'articolo 14 né all'articolo 15 sono considerate conformi alla libertà di stabilimento di cui all'articolo 43 del trattato?**

A differenza dell'articolo 16, paragrafo 3 della proposta, che stabilisce il principio del divieto delle restrizioni alla libera circolazione dei servizi e fornisce alcuni esempi a titolo puramente indicativo, gli articoli 14 e 15 della proposta relativi alla libertà di stabilimento fissano rispettivamente un elenco di prescrizioni da eliminare ed un elenco di prescrizioni da valutare. Le prescrizioni che figurano in questi elenchi sono quelle che, come emerge in particolare dalla relazione, producono importanti effetti restrittivi e che per questo motivo vanno sottoposte ad un esercizio sistematico e generale di ammodernamento. Gli articoli 14 e 15 non riguardano quindi tutti i tipi di restrizioni incompatibili con l'articolo 43 del trattato e l'assenza in questi elenchi di talune prescrizioni non significa che esse siano ritenute conformi al trattato. Questi elenchi, di conseguenza, non influiscono affatto sulla possibilità che la Commissione avvii un ricorso per inosservanza dell'articolo 43 del trattato dato che gli Stati membri continuano ad avere l'obbligo di garantire che la loro legislazione sia compatibile con il diritto comunitario in tutti i suoi aspetti.

- h) Perché dedicare espressamente una sezione ai diritti dei destinatari dei servizi (capo III, sezione 2)?**

La Commissione riceve regolarmente numerosi reclami di utenti, in particolare consumatori, che pur desiderando usufruire di servizi transfrontalieri e pur essendo disposti ad accettare i prezzi che tali operazioni comportano si trovano a dover affrontare ostacoli di vario tipo. I consumatori, in particolare, sono spesso confrontati all'applicazione nei loro riguardi di tariffe più elevate o al rifiuto di offrire un servizio solo per il fatto di essere cittadini di uno Stato membro o di risiedere in un determinato paese. Questo tipo di problemi, derivanti non solo da atti delle autorità pubbliche, ma anche da comportamenti di operatori privati, è stato segnalato in molti settori: ad esempio, per la partecipazione a manifestazioni sportive o ad eventi culturali, per l'accesso a monumenti, musei e località turistiche, per le offerte promozionali, l'uso di impianti ricreativi, l'entrata in parchi d'attrazione, ecc.

Il permanere di tali discriminazioni limita o impedisce la possibilità di realizzare operazioni transfrontaliere e rende i cittadini comunitari maggiormente consapevoli dell'assenza di un vero mercato interno dei servizi. La contraddizione rispetto all'idea di uno spazio senza frontiere interne è accettata male dai destinatari, tanto più che al giorno d'oggi i progressi tecnologici permettono spesso di superare le distanze geografiche e le barriere naturali rendendo possibile la prestazione transfrontaliera di servizi un tempo limitati al piano puramente nazionale.

Il principio di non discriminazione nel mercato interno implica che l'accesso di un destinatario, in particolare di un consumatore, ad una prestazione di servizi offerta al pubblico non possa essere negato o reso più difficile per il semplice criterio formale della nazionalità del destinatario della prestazione o del suo luogo di residenza. La direttiva impone quindi, a diversi gradi, obblighi per gli Stati membri e per i prestatori.

Per quanto riguarda gli Stati membri, la proposta stabilisce:

- da un lato (articolo 20), che uno Stato membro non possa imporre ad un destinatario restrizioni all'utilizzazione dei servizi di un prestatore stabilito in un altro Stato membro e,
- dall'altro lato (articolo 21 paragrafo 1), che gli Stati membri, tanto il paese d'origine del prestatore quanto lo Stato membro di destinazione, non possano applicare ai destinatari misure discriminatorie fondate sulla nazionalità o sulla residenza in quanto tale. Ciò non riguarda i casi di tariffe differenziate in funzione di altri criteri oggettivi come il legame diretto con i contributi versati da alcuni destinatari.

Per quanto riguarda i prestatori, la proposta vieta (articolo 21 paragrafo 2) che le loro condizioni generali di accesso ai servizi prevedano che tale accesso possa essere negato o sottoposto a condizioni meno favorevoli per via della nazionalità o del luogo di residenza del destinatario. Ciò non impedisce ad un prestatore di rifiutare di prestare un servizio o di applicare tariffe e condizioni variabili se egli può dimostrare come questo sia direttamente giustificato da fattori oggettivi: ad esempio, effettivi costi supplementari derivanti dalla distanza o caratteristiche tecniche della prestazione.

i) Perché trattare la questione del distacco dei cittadini dei paesi terzi (articolo 25)?

La relazione ha mostrato che i prestatori di servizi che distaccano lavoratori di paesi terzi per prestare i loro servizi in un altro Stato membro si trovano spesso a dover affrontare ostacoli giuridici, in particolare l'obbligo per i lavoratori di disporre di un visto o di un permesso di lavoro rilasciato dalle autorità dello Stato membro in cui vengono distaccati. La relazione ha mostrato inoltre che queste difficoltà riguardano un gran numero di attività di servizi, compresi i settori di punta, che devono risolvere il problema della carenza di manodopera specializzata.

Al fine di eliminare questi ostacoli è indispensabile che lo Stato membro in cui i lavoratori vengono distaccati disponga di un certo numero di garanzie sulla legittimità del distacco ed il controllo da parte dello Stato membro d'origine. Per far sì che lo Stato membro d'origine assuma tali responsabilità la proposta (articolo 25) impone a quest'ultimo, da un lato, di garantire che il prestatore distacchi il lavoratore solo se questo soddisfa le condizioni di residenza e d'occupazione regolare previste nella sua legislazione e, dall'altro, di riammettere il lavoratore sul suo territorio. In presenza di queste garanzie lo Stato membro in cui viene distaccato il lavoratore non può imporre prescrizioni contrarie al principio del paese d'origine, come l'obbligo di disporre di un documento di ingresso, di uscita o di soggiorno o di un permesso di lavoro, tranne nei casi di cui all'articolo 25, paragrafo 2.

j) **Perché il principio del paese d'origine non si applica a talune materie o attività (articolo 17)?**

Le deroghe al principio del paese d'origine sono state determinate in funzione di due tipi di considerazioni:

1. acquis comunitario. Alcune deroghe sono previste per tenere conto del fatto che a norma di alcuni strumenti comunitari esistenti una prestazione transfrontaliera di servizi può essere sottoposta alla legislazione del paese di destinazione. Poiché si tratta di una norma contraria a quella dell'articolo 16 della direttiva, occorrono deroghe per garantire la coerenza con tale *acquis*. Deroghe di questo tipo riguardano la direttiva 96/71/CE (distacco dei lavoratori), il regolamento (CEE) n. 1408/71 (sicurezza sociale), il regolamento (CEE) n. 259/93 (spedizioni di rifiuti) e alcuni strumenti sulla libera circolazione delle persone e sul riconoscimento delle qualifiche.

In altri settori la libera circolazione dei servizi è già disciplinata da strumenti comunitari che seguono approcci specifici rispetto a quelli della presente direttiva e che giustificano una deroga, in particolare relativamente alla tutela dei dati personali³⁴.

2. Il livello di disparità dei regimi nazionali. Per talune attività o talune materie 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 direttiva procede ad un'armonizzazione o prevede una cooperazione amministrativa rafforzata allo scopo di stabilire la fiducia reciproca necessaria all'applicazione del principio del paese d'origine. In taluni casi non è tuttavia possibile, in questa fase, procedere in questa direttiva ad una tale armonizzazione o stabilire una cooperazione del genere e occorre dunque introdurre una deroga. Questo riguarda le 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,

³⁴

La direttiva sulla tutela dei dati personali (che stabilisce anche il principio del paese d'origine) non utilizza lo stesso criterio per definire il paese d'origine: essa utilizza il criterio dello stabilimento del responsabile del trattamento, mentre nella presente proposta si tratta dello stabilimento del prestatore. Occorre quindi una deroga per evitare un conflitto di collegamento che porterebbe a designare due paesi d'origine diversi a seconda di ciascuna direttiva.

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 veicoli presi in leasing in un altro Stato membro o le deroghe in materia contrattuale o di responsabilità extracontrattuale.

Indice

Capo I. Disposizioni generali.....	
Articolo 1. Oggetto	
Articolo 2. Campo di applicazione	
Articolo 3. Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario	
Articolo 4. Definizioni	
Capo II. Libertà di stabilimento dei prestatori.....	
Sezione 1. Semplificazione amministrativa	
Articolo 5. Semplificazione delle procedure	
Articolo 6. Sportello unico	
Articolo 7. Diritto all'informazione	
Articolo 8. Procedure per via elettronica	
Sezione 2. Autorizzazioni.....	
Articolo 9. Regimi di autorizzazione	
Articolo 10. Condizioni di rilascio dell'autorizzazione	
Articolo 11. Durata di validità dell'autorizzazione	
Articolo 12. Selezione tra diversi candidati	
Articolo 13. Procedure di autorizzazione	
Sezione 3. Requisiti vietati o sottoposti a valutazione	
Articolo 14. Requisiti vietati	
Articolo 15. Requisiti da valutare	
Capo III. Libera circolazione dei servizi	
Sezione 1. Principio del paese d'origine e deroghe	
Articolo 16. Principio del paese d'origine	
Articolo 17. Deroghe generali al principio del paese d'origine	
Articolo 18. Deroghe transitorie al principio del paese d'origine	
Articolo 19. Deroghe al principio del paese d'origine per casi individuali	
Sezione 2. Diritti dei destinatari dei servizi.....	
Articolo 20. Restrizioni vietate	
Articolo 21. Non discriminazione	
Articolo 22. Assistenza ai destinatari	
Articolo 23. Assunzione degli oneri finanziari delle cure sanitarie	
Sezione 3. Distacco dei lavoratori.....	
Articolo 24. Disposizioni specifiche in materia di distacco dei lavoratori	
Articolo 25. Distacco di cittadini di paesi terzi	
Capo IV. Qualità dei servizi	
Articolo 26. Informazioni sui prestatori e i loro servizi	
Articolo 27. Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionali	
Articolo 28. Garanzia post vendita	
Articolo 29. Comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate	
Articolo 30. Attività pluridisciplinari	
Articolo 31. Politica della qualità dei servizi	
Articolo 32. Risoluzione delle controversie	
Articolo 33. Informazioni sull'onorabilità dei prestatori	

Capo V. Controllo

Articolo 34. Efficacia del controllo

Articolo 35. Assistenza reciproca

Articolo 36. Assistenza reciproca in caso di spostamento del prestatore

Articolo 37. Assistenza reciproca in caso di deroga al principio del paese d'origine per casi individuali

Articolo 38. Misure di applicazione

Capo VI. Programma di convergenza

Articolo 39. Codici di condotta comunitari

Articolo 40. Armonizzazione complementare

Articolo 41. Valutazione reciproca

Articolo 42. Comitato

Articolo 43. Relazione

Articolo 44. Modificazione della direttiva 1998/27/CE

Capo VII. Disposizioni finali

2004/0001 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del [...]

relativa ai servizi nel mercato interno**(Testo rilevante ai fini del SEE)****IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,**

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 47, paragrafo 2, prima e terza frase, gli articoli 55 e 71 e l'articolo 80, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione¹,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo²,

visto il parere del Comitato delle regioni³,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato⁴,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione europea mira a stabilire legami sempre più stretti tra gli Stati ed i popoli europei e a garantire il progresso economico e sociale. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del trattato il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale sono assicurate la libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento. L'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo.
- (2) La relazione della Commissione sullo "Stato del mercato interno dei servizi"⁵ ha elencato i numerosi ostacoli che impediscono o rallentano lo sviluppo dei servizi tra Stati membri, in particolare dei servizi prestati dalle piccole e medie imprese (PMI), le quali sono predominanti nel settore dei servizi. La relazione conclude che dieci anni dopo il previsto completamento del mercato interno esiste un notevole divario tra la visione di un'economia integrata per l'Unione europea e la realtà vissuta dai cittadini e dai prestatori di servizi europei. Gli ostacoli elencati riguardano un'ampia varietà di servizi e tutte le fasi dell'attività del prestatore e presentano numerose caratteristiche

¹ GU C

² GU C

³ GU C

⁴ GU C

⁵ COM(2002) 441 definitivo.

- comuni, in particolare il fatto di derivare spesso da procedure amministrative eccessivamente gravose, dall'incertezza giuridica che caratterizza le attività transfrontaliere e della mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri.
- (3) I servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70% del PNL e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri, ma la frammentazione del mercato interno si ripercuote negativamente sul complesso dell'economia europea, in particolare sulla competitività delle PMI, ed impedisce ai consumatori di avere accesso ad una maggiore scelta di servizi a prezzi competitivi. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno sottolineato che l'eliminazione degli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno costituisce una priorità per conseguire l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona di fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo entro il 2010. L'eliminazione di questi ostacoli rappresenta un passaggio inevitabile per rilanciare l'economia europea, soprattutto in termini di occupazione e d'investimento.
- (4) È necessario quindi eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai prestatori ed ai destinatari la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato. Poiché gli ostacoli al mercato interno dei servizi riguardano tanto gli operatori che intendono stabilirsi in altri Stati membri quanto quelli che prestano un servizio in un altro Stato membro senza stabilirvisi, occorre permettere ai prestatori di servizi di sviluppare le proprie attività nel mercato interno stabilendosi in uno Stato membro o avvalendosi della libera prestazione dei servizi. I prestatori devono poter scegliere tra queste due libertà, in funzione della loro strategia di sviluppo in ciascuno Stato membro.
- (5) Non è possibile eliminare questi ostacoli soltanto grazie all'applicazione diretta degli articoli 43 e 49 del trattato in quanto, da un lato, il trattamento caso per caso mediante l'avvio di procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri interessati si rivelerebbe estremamente complesso da gestire per le istituzioni nazionali e comunitarie, in particolare dopo l'allargamento e, dall'altro lato, l'eliminazione di numerosi ostacoli richiede un coordinamento preliminare delle legislazioni nazionali, anche al fine di istituire una cooperazione amministrativa. Come è stato riconosciuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, un intervento legislativo comunitario permette di istituire un vero mercato interno dei servizi.
- (6) La presente direttiva istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un'ampia varietà di servizi pur tenendo conto nel contempo delle specificità di ogni tipo d'attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. Tale quadro giuridico si basa su un approccio dinamico e selettivo che consiste nell'eliminare in via prioritaria gli ostacoli che possono essere rimossi rapidamente e, per quanto riguarda gli altri ostacoli, nell'avviare un processo di valutazione, consultazione e armonizzazione complementare in merito a questioni specifiche grazie al quale sarà possibile modernizzare gradualmente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi, operazione indispensabile per realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010. È opportuno prevedere una combinazione equilibrata di misure che riguardano l'armonizzazione mirata, la cooperazione amministrativa, il principio del paese d'origine e che promuovono l'elaborazione di codici di condotta su determinate questioni. Questo coordinamento delle legislazioni nazionali deve garantire un grado elevato d'integrazione giuridica comunitaria ed un

livello elevato di tutela degli obiettivi d'interesse generale, in particolare di tutela dei consumatori, fondamentale per stabilire la fiducia reciproca tra Stati membri.

- (7) Occorre riconoscere l'importanza del ruolo degli ordini professionali e delle associazioni professionali nella disciplina delle attività di servizi e nell'elaborazione delle norme professionali.
- (8) La presente direttiva è coerente con le altre iniziative comunitarie in corso relativamente ai servizi, in particolare quelle sulla competitività dei servizi connessi alle imprese e sulla sicurezza dei servizi⁶ e con i lavori sulla mobilità dei pazienti e lo sviluppo delle cure sanitarie nella Comunità. Essa è inoltre coerente con le iniziative in corso in tema di mercato interno, come la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione delle vendite nel mercato interno⁷, e con quelle relative alla tutela dei consumatori, come la proposta di direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali⁸ e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ("regolamento in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori")⁹.
- (9) Occorre escludere i servizi finanziari dal campo di applicazione della presente direttiva essendo tali attività oggetto attualmente di un piano d'azione specifico volto a realizzare, al pari della presente direttiva, un vero mercato interno dei servizi. I servizi finanziari sono definiti dalla direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica le direttive 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE¹⁰. In questa direttiva per servizio finanziario si intende qualsiasi servizio di natura bancaria, creditizia, assicurativa, servizi pensionistici individuali, di investimento o di pagamento.
- (10) Poiché nel 2002 è stata adottata una serie di disposizioni legislative relative ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica nonché alle risorse e ai servizi associati, che ha istituito una disciplina volta ad agevolare l'accesso a tali attività nel mercato interno grazie, in particolare, all'eliminazione della maggior parte dei regimi di autorizzazione individuale, è necessario escludere le questioni disciplinate da tali norme dal campo di applicazione della presente direttiva.
- (11) Poiché il trattato prevede basi giuridiche specifiche in materia fiscale e considerate le norme comunitarie già adottate in questo ambito, occorre escludere il settore fiscale dal campo di applicazione della presente direttiva, ad eccezione tuttavia delle disposizioni relative ai requisiti vietati e alla libera circolazione dei servizi. L'armonizzazione del settore fiscale è stata realizzata in particolare dalla direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme¹¹, dalla

⁶ COM(2003) 313 definitivo; GU C 299 del 10.12.2003, pag. 1.

⁷ COM(2002) 585 definitivo.

⁸ COM(2003) 356 definitivo.

⁹ COM(2003) 443 definitivo.

¹⁰ GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.

¹¹ GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1; direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/92/CE (GU L 260 dell'11.10.2003, pag. 8).

direttiva 90/434/CEE del Consiglio, del 23 luglio 1990, relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi d'azioni concernenti società di Stati membri diversi¹², dalla direttiva 90/435/CEE del Consiglio, del 23 luglio 1990, concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi¹³ e dalla direttiva 2003/49/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi¹⁴. La presente direttiva non mira quindi ad introdurre nuove norme o nuovi regimi specifici in materia fiscale. Essa ha esclusivamente lo scopo di eliminare le restrizioni, alcune delle quali di tipo fiscale, in particolare di carattere discriminatorio, alla libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee relativa agli articoli 43 e 49 del trattato. Il settore dell'IVA è oggetto di un'armonizzazione a livello comunitario in base alla quale i prestatori che esercitano attività transfrontaliere possono essere sottoposti ad obblighi diversi da quelli del paese in cui sono stabiliti. È tuttavia opportuno istituire un sistema di sportello unico per questi prestatori affinché tutti i loro obblighi possano essere compiuti mediante un portale elettronico unico delle amministrazioni fiscali del proprio Stato membro.

- (12) Poiché i servizi di trasporto sono già oggetto di una serie di norme comunitarie specifiche in materia, è opportuno escludere tali servizi dal campo di applicazione della presente direttiva nella misura in cui essi sono disciplinati da altre norme comunitarie fondate sull'articolo 71 o 80, paragrafo 2 del trattato. La presente direttiva si applica invece ai servizi che non sono disciplinati da norme specifiche in tema di trasporti, come il trasporto di fondi o il trasporto di salme.
- (13) I servizi sono già oggetto di un considerevole *acquis* comunitario, per quanto riguarda in particolare le professioni regolamentate, i servizi postali, la radiodiffusione televisiva, i servizi della società dell'informazione, nonché i servizi relativi a viaggi, vacanze e circuiti tutto compreso. I servizi inoltre sono coperti anche da altre norme che non riguardano specificamente taluni servizi, come quelle relative alla tutela dei consumatori. La presente direttiva viene ad aggiungersi a detto *acquis* comunitario per completarlo. Quando un servizio è già contemplato in una o più norme comunitarie, la presente direttiva e queste norme si applicano congiuntamente e le disposizioni dell'una si aggiungono a quelle degli altri. È opportuno prevedere alcune deroghe ed altre disposizioni adeguate al fine di evitare incompatibilità e di garantire la coerenza con queste norme comunitarie.
- (14) Nella nozione di servizio rientrano numerose attività in costante evoluzione fra le quali figurano: i servizi alle imprese, quali servizi di consulenza manageriale e gestionale, servizi di certificazione e di prova, di manutenzione e di sicurezza degli uffici, servizi di pubblicità o servizi connessi alle assunzioni, comprese le agenzie di lavoro interinale, e servizi degli agenti commerciali. Nella nozione di servizio rientrano anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali servizi di consulenza giuridica o fiscale, servizi legati al settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, o alla costruzione, compresi i servizi degli architetti, o ancora il trasporto, la distribuzione, l'organizzazione di fiere o il noleggio di auto, le agenzie di viaggi, i

¹² GU L 225 del 20.8.1990, pag. 1.

¹³ GU L 225 del 20.8.1990, pag. 6.

¹⁴ GU L 157 del 26.6.2003, pag. 49.

servizi di sicurezza. Nella nozione di servizio rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, servizi audiovisivi, servizi ricreativi, centri sportivi e parchi d'attrazione, servizi legati alle cure sanitarie e alla salute o servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani. Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet.

- (15) Conformemente alla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 49 e successivi del trattato, la nozione di servizio comprende ogni attività economica normalmente svolta dietro retribuzione senza che per questo il servizio debba essere necessariamente pagato da coloro che ne fruiscono ed indipendentemente dalle modalità di finanziamento del corrispettivo economico. Pertanto, qualsiasi prestazione mediante la quale un prestatore partecipa alla vita economica, indipendentemente dal proprio statuto giuridico, dalle proprie finalità e dal campo d'azione, costituisce un servizio.
- (16) La caratteristica della retribuzione è assente nelle attività svolte dallo Stato senza corrispettivo economico nell'esercizio delle sue funzioni in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario. Queste attività non rientrano nella definizione di cui all'articolo 50 del trattato e sono quindi escluse dal campo d'applicazione della presente direttiva.
- (17) La presente direttiva non riguarda l'applicazione degli articoli da 28 a 30 del trattato relativi alla libera circolazione delle merci. Le restrizioni vietate in forza del principio del paese d'origine riguardano i requisiti applicabili all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio e non quelli applicabili ai beni in quanto tali.
- (18) La nozione di prestatore comprende qualsiasi persona fisica, cittadino di uno Stato membro, o persona giuridica che fornisce una prestazione di servizi avvalendosi della libertà di stabilimento o della libera circolazione dei servizi. La nozione di prestatore quindi non si limita solo al caso in cui il servizio venga prestato attraverso le frontiere nell'ambito della libera circolazione dei servizi, ma comprende anche il caso in cui un operatore si stabilisce in uno Stato membro per fornirvi prestazioni di servizi. La nozione di prestatore, d'altra parte, non comprende il caso delle succursali di società di paesi terzi in uno Stato membro poiché, in conformità dell'articolo 48 del trattato, le libertà di stabilimento e di 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.
- (19) Quando un operatore si sposta in un altro Stato membro per fornirvi una prestazione di servizi occorre distinguere le situazioni che rientrano nella libertà di stabilimento da quelle coperte dalla libera circolazione dei servizi, in funzione del carattere temporaneo dell'attività considerata. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, il carattere temporaneo delle attività considerate va valutato non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche in funzione della sua frequenza, periodicità o continuità. Il carattere temporaneo della prestazione non deve in ogni caso escludere che il prestatore di servizi possa dotarsi, nello Stato membro ospitante, di una determinata infrastruttura (compreso un ufficio o uno studio) nella misura in cui tale infrastruttura è necessaria per l'esecuzione della prestazione in questione.

- (20) La nozione di regime di autorizzazione comprende, in particolare, le procedure amministrative mediante le quali vengono rilasciate autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima.
- (21) Il concetto di ambito regolamentato comprende 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.
- (22) Una delle principali difficoltà incontrate, in particolare dalle PMI, nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio consiste nella complessità, nella lunghezza e nell'incertezza giuridica delle procedure amministrative. Per questa ragione, sul modello di alcune iniziative in materia di modernizzazione di buone pratiche amministrative a livello comunitario o nazionale, è necessario stabilire principi di semplificazione delle pratiche amministrative, mediante l'introduzione coordinata a livello comunitario del sistema dello sportello unico, la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile e l'introduzione del principio del tacito assenso da parte delle autorità competenti alla scadenza di un determinato termine. Tale azione di modernizzazione, pur garantendo gli obblighi di trasparenza e di aggiornamento delle informazioni relative agli operatori, ha il fine di eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle operazioni, dal formalismo nella presentazione di documenti, dal potere discrezionale da parte delle istanze competenti, dai termini indeterminati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione concessa o da spese e sanzioni sproporzionate. Tali pratiche hanno effetti dissuasivi particolarmente rilevanti nel caso dei prestatori che desiderano sviluppare le loro attività in altri Stati membri e che avvertono l'esigenza di una modernizzazione coordinata in un mercato interno allargato a 25 Stati membri.
- (23) Per agevolare l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio nel mercato interno, è necessario fissare l'obiettivo comune a tutti gli Stati membri di una semplificazione delle pratiche amministrative e prevedere disposizioni riguardanti, in particolare, gli sportelli unici, il diritto all'informazione, le procedure per via elettronica e l'inquadramento dei regimi di autorizzazione. Altre misure adottate a livello nazionale per raggiungere quest'obiettivo possono consistere nel ridurre le procedure e le formalità applicabili alle attività di servizi a quelle indispensabili per conseguire un obiettivo di interesse generale, facendo sì che non duplichino, per contenuto o finalità, altre disposizioni.
- (24) Ai fini della semplificazione amministrativa, è opportuno evitare di imporre in maniera generale requisiti formali, quali una traduzione autenticata, tranne qualora ciò sia obiettivamente giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, come la

tutela dei lavoratori. Occorre inoltre garantire che un'autorizzazione dia normalmente accesso ad un'attività di servizi, o al suo esercizio, su tutto il territorio nazionale a meno che un motivo imperativo di interesse generale, come la protezione dell'ambiente urbanistico, non giustifichi obiettivamente un'autorizzazione specifica per ogni stabilimento, ad esempio nel caso di ogni insediamento di grandi centri commerciali.

- (25) È opportuno prevedere uno sportello unico con il compito di garantire che ogni prestatore di servizi abbia un interlocutore unico presso il quale espletare le procedure e le formalità. Il numero degli sportelli unici per Stato membro può variare secondo le competenze regionali o locali o secondo le attività interessate. La creazione degli sportelli unici, infatti, non interferisce nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza appartiene a diverse autorità a livello regionale o locale, una di loro può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare successivamente 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 o ordini professionali o enti privati ai quali uno Stato membro ha deciso di affidare questa funzione. Gli sportelli unici sono stati concepiti per svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore di servizi sia come autorità direttamente competente per le necessarie autorizzazioni per esercitare un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore di servizi e le autorità competenti. Già nella raccomandazione del 22 aprile 1997 sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese¹⁵ la Commissione aveva invitato gli Stati membri ad introdurre punti di contatto per semplificare le formalità.
- (26) La realizzazione di un sistema di procedure e di formalità espletate per via elettronica in tempi ragionevolmente brevi costituisce la *conditio sine qua non* della semplificazione amministrativa in materia di prestazione di servizi, a beneficio dei prestatori, dei destinatari e delle autorità competenti. A tal fine può rivelarsi necessario adattare le legislazioni nazionali e le altre normative applicabili ai servizi. Il fatto che tali procedure e formalità debbano poter essere effettuate a distanza richiede, in particolare, che gli Stati membri garantiscano che possano essere espletate a livello transfrontaliero. Restano escluse le procedure o le formalità che, per loro natura, richiedono una presenza fisica.
- (27) La possibilità di avere accesso ad un'attività di servizio può essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte delle autorità competenti soltanto se ciò risponde ai principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità. Ciò significa, in particolare, che l'imposizione di un'autorizzazione è ammissibile soltanto se un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori. Queste disposizioni della direttiva non possono giustificare regimi di autorizzazione, che sono vietati, d'altra parte, da altre norme comunitarie, quali la direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche¹⁶ o la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti

¹⁵ GU L 145 del 5.6.1997, pag. 29.

¹⁶ GU L 13 del 19.1.2000, pag. 12.