

**LA DIRETTIVA 2006/123/CE SUI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO:  
GLI OBBLIGHI DERIVANTI DAL RECEPIMENTO**

di Raffaella Marzulli

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. Principi fondamentali e ambito di applicazione – 3. Semplificazione amministrativa – 4. Gli ostacoli alla libertà di stabilimento: le autorizzazioni, le restrizioni vietate e quelle soggette a valutazione – 5. Gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi: divieto e possibili deroghe – 6. Le norme a tutela del consumatore – 7. Cooperazione amministrativa – 8. Il recepimento in Italia

## **1. Premessa**

La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno costituisce un importante passo in avanti verso il raggiungimento dell'obiettivo stabilito dal Consiglio d'Europa a Lisbona nel 2000 cioè migliorare l'occupazione e la coesione sociale nonché pervenire a una crescita economica sostenibile.

I servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70% del PIL e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri<sup>1</sup>. Tuttavia la regolazione di tale materia avvenuta in modo frammentato a livello nazionale ha prodotto effetti negativi sul complesso dell'economia europea.

Si pone pertanto l'esigenza di eliminare gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un mercato unico dei servizi, garantendo al contempo un equilibrio tra l'apertura dei mercati e la tutela del consumatore. A tal fine occorre fare leva sull'attuazione dei principi della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi previsti rispettivamente dall'articolo 43 e 49 del Trattato CE. Deve altresì essere assicurata ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del Trattato.

Attualmente un elevato numero di ostacoli nel mercato interno impedisce ai prestatori di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno le opportunità del mercato unico.

Una delle principali difficoltà incontrate nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio è rappresentata dalla complessità e dalla lunghezza delle procedure amministrative. Vi sono poi ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei beni. I primi sono costituiti ad esempio dalla previsione di regimi autorizzatori; i secondi impongono il rispetto di requisiti aventi carattere discriminatorio e di regole

---

<sup>1</sup> Cfr. considerando 4 della direttiva.

sulla responsabilità professionale e sulla risoluzione delle controversie differenti tra i vari Stati membri.

Per rimuovere gli impedimenti alla realizzazione del mercato unico, la direttiva 2006/123/CE prevede in primo luogo una serie di disposizioni volte a ridurre gli oneri derivanti dall'espletamento di procedure e formalità amministrative richieste per l'avvio e l'esercizio di un'attività di servizi; in secondo luogo impone la immediata soppressione delle misure incompatibili con il diritto comunitario (c.d. lista nera) e una valutazione delle misure potenzialmente restrittive in base a criteri di necessità e proporzionalità (c.d. lista grigia).

Inoltre la direttiva mira ad armonizzare e coordinare i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi; a tal fine essa introduce norme a tutela dei consumatori e norme che rafforzano la fiducia reciproca tra gli Stati membri mediante l'istituzione di meccanismi di cooperazione tra le amministrazioni nazionali.

## **2. Principi fondamentali e ambito di applicazione**

La direttiva si propone di definire un quadro giuridico generale per agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi assicurando al contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi (articolo 1).

Le disposizioni comunitarie si applicano soltanto nella misura in cui le attività di servizi sono aperte alla concorrenza. Pertanto gli Stati membri non sono obbligati a liberalizzare i servizi d'interesse economico generale o a privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi né ad abolire i monopoli esistenti; al contrario gli Stati membri sono liberi di definire, nel rispetto del diritto comunitario, quali servizi ritenere di interesse economico generale e a quali obblighi specifici essi devono essere assoggettati.

Qualora le disposizioni contenute nella direttiva si pongano in contrasto con le disposizioni di altri atti comunitari che regolano aspetti specifici dell'accesso a un'attività di servizi o del suo esercizio in un particolare settore, questi ultimi prevalgono (articolo 3).

In via generale l'articolo 2 della direttiva dispone che la normativa si applica "ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro".

La definizione di "servizi" è contenuta nell'articolo 50 del Trattato CE, secondo cui "sono considerati come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone". I servizi comprendono in particolare le attività di carattere industriale, commerciale, le attività artigiane e le

attività delle libere professioni. L'elenco tuttavia non è esaustivo, ma è soggetto a una costante integrazione da parte della giurisprudenza comunitaria<sup>2</sup>.

Inoltre l'articolo 4 della direttiva precisa che l'attività di servizio è "qualsiasi attività economica non salariata". La giurisprudenza ha individuato alcuni criteri in base ai quali un'attività può essere definita non salariata. Si tratta dei casi in cui non esistono vincoli di subordinazione, la retribuzione viene direttamente e integralmente versata al prestatore e l'attività viene esercitata sotto la responsabilità del prestatore<sup>3</sup>.

Infine l'attività di servizio deve essere svolta da un prestatore stabilito in uno Stato membro. Ai fini della direttiva per "prestatore" si intende qualsiasi persona fisica avente la cittadinanza in uno Stato membro ovvero qualsiasi persona giuridica costituita conformemente alla legislazione dello Stato membro e avente la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea<sup>4</sup>. La nozione di "stabilimento" implica l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata con un'infrastruttura stabile. Secondo questa definizione non è necessario che lo stabilimento assuma la forma di una filiale o succursale, ma è sufficiente l'esistenza di un ufficio gestito dal personale del prestatore o da un suo rappresentante; quindi non costituisce stabilimento l'apertura di una semplice casella postale (considerando 37).

Tra i servizi disciplinati dalla direttiva rientrano numerose attività fra le quali vengono espressamente indicate: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di manutenzione degli uffici e i servizi di pubblicità. Sono oggetto della direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, il noleggio di auto e le agenzie di viaggi. Nell'ambito di applicazione della direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, i servizi ricreativi, i centri sportivi e i parchi di divertimento. Tutti questi servizi possono essere prestati a distanza, anche per via elettronica (considerando 33).

Per quanto riguarda i servizi di interesse generale, essi non rientrano nella definizione di servizi di cui all'articolo 50 del Trattato CE. Tuttavia occorre distinguere tra servizi di interesse economico generale i quali sono servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva (salvo eccezioni ivi contenute) e servizi non economici di interesse generale ai quali la direttiva non si applica.

Tra i servizi di interesse economico generale sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva quelli per i quali sussiste una normativa settoriale, per

<sup>2</sup> Per esempio la Corte di Giustizia ha considerato servizi anche le attività turistiche, finanziarie e sportive. Cfr. Corte di Giustizia, 11 dicembre 1990, causa C-189/89; Corte di Giustizia, 10 maggio 1995, causa C-384/93; Corte di Giustizia, 11 aprile 2000 cause C-51/96 e C-191/97.

<sup>3</sup> Corte di Giustizia 20 novembre 2001, causa C-268/99.

<sup>4</sup> La nozione di prestatore non dovrebbe quindi coprire il caso delle succursali di società di paesi terzi in uno Stato membro (considerando 36).

esempio i servizi nel settore dei trasporti, i servizi e le reti di comunicazioni elettronica, i servizi finanziari. La direttiva non si applica neanche ai servizi sanitari, ai servizi sociali, riguardanti in particolare gli alloggi popolari e l'assistenza all'infanzia, ai servizi delle agenzie di lavoro interinale, ai servizi privati di sicurezza, alle attività di azzardo, tra cui lotterie e scommesse, ai servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

### **3. Semplificazione amministrativa**

Un primo ostacolo alla creazione del mercato unico dei servizi è rappresentato dagli oneri amministrativi che gravano in capo ai prestatori.

La direttiva avvia un processo di semplificazione amministrativa con l'obiettivo di eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano ad esempio da procedure eccessivamente complesse e onerose, dalla loro duplicazione, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dai termini di risposta da parte delle autorità competenti non precisati o eccessivamente lunghi.

L'articolo 5 impone agli Stati membri un generale obbligo di semplificazione delle procedure e delle formalità relative all'accesso a un'attività di servizio e al suo esercizio, qualora queste non siano sufficientemente semplici. Al fine di valutare la semplicità delle procedure, lo Stato membro dovrà considerare la loro necessità, il numero, gli eventuali doppi, i costi, la chiarezza e l'accessibilità nonché i ritardi e ogni altra difficoltà pratica.

In un'ottica di semplificazione viene previsto che gli Stati membri che chiedono a un prestatore di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento comprovante il rispetto di un particolare requisito hanno l'obbligo di accettare i documenti rilasciati da altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che il requisito è rispettato. È vietato agli Stati membri di richiedere la presentazione di documenti originali, di copie autenticate o di una traduzione autenticata, tranne qualora ciò sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale<sup>5</sup>.

Un altro intervento a favore della semplificazione amministrativa consiste nel fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e le formalità. L'articolo 6 prevede l'obbligo per gli Stati membri di istituire degli sportelli unici dove il prestatore può presentare le dichiarazioni, le

---

<sup>5</sup> La nozione di "motivi imperativi di interesse generale" cui fanno riferimento numerose disposizioni della direttiva si riferisce tra l'altro ai motivi inerenti l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la sanità pubblica, il mantenimento dell'ordine sociale, la tutela dei lavoratori, la protezione dell'ambiente, la tutela dei consumatori. Tale elenco non è esaustivo, ma è soggetto a una costante integrazione da parte della Corte di Giustizia attraverso la propria giurisprudenza. (considerando 40).

notifiche o le istanze necessarie per l'esercizio delle attività di servizi, comprese le domande di iscrizione in registri, ruoli o banche dati. Gli sportelli unici svolgono anche una funzione informativa e di assistenza. Tramite essi i prestatori potranno agevolmente ottenere le informazioni utili per l'accesso e l'esercizio dell'attività di servizio. In particolare potranno conoscere i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, i dati necessari per entrare in contatto con le autorità competenti, i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici, nonché i mezzi di ricorso disponibili in caso di controversie tra le autorità competenti e il prestatore o tra prestatori. Presso gli sportelli unici deve essere garantita assistenza ai prestatori e ai destinatari che ne facciano richiesta. Viene precisato che l'obbligo di assistenza non comprende la consulenza legale per singoli casi, ma riguarda soltanto un'informazione generale sul modo in cui i requisiti sono di norma interpretati e applicati.

Infine una condicio sine qua non per la realizzazione della semplificazione amministrativa nel settore dei servizi è rappresentata dalla elaborazione di un sistema per l'espletamento di procedure e di formalità per via elettronica. Pertanto attraverso gli sportelli unici deve poter essere assicurata la possibilità di effettuare per via elettronica le procedure e le formalità richieste per l'accesso a un'attività di servizio. Ovviamente tale obbligo non riguarda le procedure che per la loro natura non possono essere espletate a distanza, come per esempio i controlli del luogo in cui il servizio è prestato o delle attrezzature utilizzate dal prestatore nonché le verifiche sull'integrità e l'idoneità fisica a svolgere una determinata attività.

#### **4. Gli ostacoli alla libertà di stabilimento: le autorizzazioni, le restrizioni vietate e quelle soggette a valutazione**

L'articolo 43 del Trattato CE vieta ogni forma di restrizione alla libertà di stabilimento dei prestatori di uno Stato membro. Viene prevista la possibilità di ricorrere a un regime restrittivo qualora ciò sia giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (articolo 46 del Trattato CE). La giurisprudenza comunitaria ha consentito il ricorso a regimi di autorizzazione quando ciò sia necessario per motivi imperativi di interesse generale, sia idoneo al raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non esistano misure meno restrittive per conseguire il medesimo risultato<sup>6</sup>.

Nel rispetto delle condizioni elaborate dalla giurisprudenza, l'articolo 9 della direttiva ammette la possibilità di subordinare l'accesso e lo svolgimento di un'attività di servizio a un regime di autorizzazione soltanto in presenza di determinati presupposti. Anzitutto il regime autorizzatorio non deve essere discriminatorio nei confronti del

---

<sup>6</sup> Corte di giustizia, 30 novembre 1995, C-55/94.

prestatore, deve essere giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e infine l'obiettivo perseguito non deve essere conseguibile tramite una misura meno restrittiva, in particolare quando un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Inoltre le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni devono essere tali da escludere una valutazione soggettiva da parte delle autorità competenti. Pertanto i criteri di rilascio devono essere oggettivi, chiari e inequivocabili, preventivamente resi pubblici, trasparenti e accessibili. Essi non devono rappresentare un doppio rispetto a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro. Una volta rilasciata l'autorizzazione, essa permette al prestatore di accedere all'attività di servizio e di esercitarla su tutto il territorio nazionale, salvo alcuni casi speciali; essa inoltre ha durata illimitata ad eccezione dei casi in cui viene previsto un rinnovo automatico o il costante rispetto dei requisiti, ovvero nei casi in cui il numero di autorizzazioni sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche.

La direttiva infine fissa alcune regole procedurali per il rilascio dell'autorizzazione. In particolare viene previsto un termine ragionevole, predeterminato e pubblico entro cui il procedimento di rilascio deve essere concluso. In mancanza di una risposta entro il termine stabilito, l'autorizzazione deve considerarsi rilasciata, salvo che non sia previsto diversamente in ragione di motivi imperativi di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi. In caso di diniego o ritiro di un'autorizzazione, l'autorità amministrativa è tenuta a motivare il provvedimento che è impugnabile innanzi al giudice competente (articolo 13).

Un ulteriore intervento finalizzato alla creazione di un mercato interno dei servizi consiste nel sopprimere le restrizioni alla libertà di stabilimento incompatibili con il diritto comunitario. La libertà di stabilimento è basata sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta.

A riguardo l'articolo 14 delinea una "lista nera" di tutte le restrizioni all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizio che, con presunzione assoluta, sono considerate incompatibili con il diritto comunitario, in quanto discriminatorie, non necessarie e non proporzionali, e che devono essere pertanto immediatamente rimosse. In particolare, l'accesso ad un'attività non può essere subordinato a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività. Sono vietati i criteri secondo cui è obbligatoria la presenza di un prestatore o di un suo dipendente o rappresentante nell'esercizio della sua attività. Ogni Stato membro non può limitare la capacità giuridica di una società costituita conformemente alla legislazione di un altro Stato membro sul cui territorio questa ha lo stabilimento principale. L'accesso o l'esercizio di un'attività di servizio non può essere soggetto a una prova economica. Sono ammessi soltanto i requisiti giustificati da motivi imperativi

di interesse generale come la tutela dell'ambiente urbano, la politica sociale e gli obiettivi in materia di sanità pubblica.

Al fine di coordinare la modernizzazione delle norme nazionali in modo coerente con le esigenze del mercato interno, è necessario inoltre valutare alcuni requisiti previsti a livello nazionale di per sé non discriminatori che, tuttavia per le loro caratteristiche proprie potrebbero sensibilmente limitare se non addirittura impedire l'accesso a un'attività o il suo esercizio. Tale processo di valutazione si basa sulla verifica di compatibilità di detti requisiti con i criteri stabiliti dall'articolo 15. Tra essi figurano: le restrizioni quantitative o territoriali sotto forma di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori, il divieto di disporre di più stabilimento sullo stesso territorio nazionale e le tariffe obbligatorie minime o massime che il prestatore deve rispettare. Qualora i requisiti figurano tra quelli elencati all'articolo 15 e non sono giustificati da motivi imperativi di interesse generale, devono essere soppressi o modificati.

Gli Stati membri potranno introdurre nuovi requisiti purchè essi siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità. I requisiti devono essere notificati alla Commissione europea specificando le ragioni per l'adozione. Se la Commissione li ritiene incompatibili con il diritto comunitario, può chiedere allo Stato membro di astenersi dall'adottarli o di sopprimerli.

## **5. Gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi: divieto e possibili deroghe**

Quando un operatore esercita un'attività di servizi in un altro Stato membro occorre distinguere le situazioni che rientrano nell'ambito della libertà di stabilimento da quelle, a causa del carattere temporaneo dell'attività considerata, riferibili alla libera circolazione dei servizi. La distinzione tra la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi si fonda prevalentemente sull'esistenza o meno dello stabilimento dell'operatore nello Stato membro in cui presta il servizio. Se l'operatore è stabilito nello Stato in cui presta i suoi servizi, la sua prestazione rientra nel campo di applicazione della libertà di stabilimento. Se invece l'operatore non è stabilito nello Stato in cui viene fornito il servizio, la sua attività è oggetto della libera circolazione dei servizi.

In linea generale, la direttiva ribadisce il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti e d'altro canto stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di assicurare il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio. Eventuali restrizioni

alla libera circolazione dei servizi sono ammesse purchè siano rispettati i principi di non discriminazione, necessità<sup>7</sup> e proporzionalità.

L'articolo 16 della direttiva vieta tra l'altro le restrizioni che obbligano il prestatore a essere stabilito sul territorio dove viene prestato il servizio, ad ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti (compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale), salvo i casi previsti dalla presente direttiva o dal diritto comunitario e a dotarsi di una determinata forma o tipo di infrastruttura necessaria all'esecuzione della prestazione; è altresì vietata l'applicazione di un regime contrattuale specifico tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente e i requisiti relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione, tranne quelli richiesti in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro.

Sono previste alcune deroghe all'applicazione del divieto di porre ostacoli alla libera circolazione dei beni, in quanto sussistono specifiche norme comunitarie che prevedono che un prestatore sia soggetto ad una legislazione diversa da quella dello Stato di stabilimento. Si tratta ad esempio dei servizi di interesse economico generale (i servizi postali, i servizi nel settore dell'energia elettrica e gas, i servizi di distribuzione e fornitura di acqua, i servizi di gestione delle acque reflue e il trattamento dei rifiuti), delle materie relative al distacco dei lavoratori, alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla loro circolazione, ai diritti d'autore e diritti connessi, all'immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro e agli obblighi contrattuali e non contrattuali compresa la forma dei contratti, derivanti dal diritto internazionale privato (articolo 17).

In casi eccezionali gli Stati membri possono derogare al principio della libera circolazione dei servizi per motivi attinenti alla sicurezza dei servizi stessi, mediante l'adozione di misure individuali. La deroga è possibile purchè siano soddisfatte quattro condizioni: assenza di un'armonizzazione comunitaria, maggiore protezione del destinatario rispetto allo Stato di stabilimento, mancanza o insufficienza delle misure adottate dallo Stato di stabilimento, proporzionalità delle misure da adottare. Le misure individuali devono essere assunte nel rispetto della procedura di mutua assistenza. Essa prevede che lo Stato membro chieda allo Stato di stabilimento di adottare provvedimenti idonei nei confronti del prestatore. Lo Stato di stabilimento comunica al più presto allo Stato membro le misure adottate o i motivi per i quali ha ritenuto di non adottare alcuna misura. In questo caso o qualora lo Stato membro ritenga che le misure adottate dallo Stato di stabilimento siano insufficienti, previa notifica alla Commissione, lo Stato membro può adottare nei confronti del prestatore le misure che ritiene idonee per la sicurezza dei servizi.

---

<sup>7</sup> Più precisamente i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente (articolo 16, paragrafo, 1 lettera b).



Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi possono derivare non solo da misure assunte nei confronti dei prestatori, ma anche da numerosi ostacoli alla fruizione dei servizi da parte dei destinatari e in particolare da parte dei consumatori. A tal fine la direttiva vieta di imporre al destinatario l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle proprie autorità competenti o di prestare una dichiarazione presso di esse per poter fruire di un servizio di un prestatore stabilito in un altro Stato membro (articolo 19).

## **6. Le norme a tutela del consumatore**

Un ulteriore strumento per favorire il mercato unico dei servizi è accrescere la fiducia dei destinatari, in particolare dei consumatori. La direttiva dedica il Capo V alla qualità dei servizi, imponendo obblighi di informazione per i prestatori e rafforzando le garanzie dei consumatori.

In tema di trasparenza i prestatori sono tenuti a rendere al destinatario di servizi una serie di informazioni generali quali i dati che consentono di identificare e contattare il prestatore, la denominazione del registro e il numero di immatricolazione in caso di iscrizione in un registro commerciale o altro analogo registro pubblico, le clausole e le condizioni generali applicate dal prestatore, il prezzo del servizio e le sue principali caratteristiche. Tali informazioni devono essere facilmente accessibili al destinatario; a tal fine esse possono essere esposte nel luogo della prestazione del servizio o di stipula del contratto oppure contenute nei documenti informativi che il prestatore fornisce al destinatario per presentare dettagliatamente il servizio offerto oppure ancora possono essere comunicate al destinatario per via elettronica. Infine i prestatori, su richiesta dei destinatari, sono tenuti a fornire informazioni supplementari come per esempio il costo del servizio, se non è predefinito dal prestatore, il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo, il modo in cui è possibile reperire informazioni dettagliate su modalità di ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Per rafforzare la tutela del consumatore, la direttiva prevede all'articolo 23 che gli operatori, i cui servizi presentano un rischio diretto e particolare per la salute o la sicurezza oppure un rischio finanziario per il destinatario o per i terzi, devono essere coperti da un'adeguata assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura e alla portata del rischio. Lo Stato membro non può imporre al prestatore un'assicurazione di responsabilità professionale se è già coperto da una garanzia equivalente nello Stato di stabilimento.

Un incentivo agli scambi transfrontalieri può derivare anche dalle comunicazioni commerciali, le quali se obiettive possono contribuire a rendere le decisioni dei consumatori più informate e a favorire valutazioni comparative sui servizi offerti. Per questa ragione la direttiva impone agli Stati membri di sopprimere tutti i divieti in

materia di comunicazioni commerciali previsti per le professioni regolamentate. Per quanto riguarda il loro contenuto viene precisato che devono essere rispettate le regole professionali e del diritto comunitario riguardanti in particolare l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale.

Infine le norme in tema di qualità dei servizi prevedono una serie di misure volte a facilitare la risoluzione delle controversie eventualmente sorte tra prestatore e destinatario. A tal fine i prestatori sono tenuti a fornire i recapiti ai quali tutti i destinatari possono presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito ovvero, qualora il prestatore sia soggetto a un codice di condotta o sia membro di un'associazione che prevede il ricorso a un meccanismo di regolamentazione extragiudiziario delle controversie, le informazioni circa le caratteristiche e le condizioni di ricorso al tale meccanismo.

## **7. Cooperazione amministrativa**

Per il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi è essenziale la cooperazione amministrativa. La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri produce numerose inefficienze. Essa comporta infatti la proliferazione di norme applicabili ai prestatori, la duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere, e dall'altro canto può essere sfruttata dagli operatori per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi.

Si pone pertanto l'esigenza di prevedere in capo agli Stati membri obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di effettiva cooperazione.

Un meccanismo idoneo a tale scopo è rappresentato dalla mutua assistenza. Nel caso di spostamento del prestatore in uno Stato membro diverso dallo Stato di stabilimento viene prevista tra questi due Stati un'assistenza reciproca che consente allo Stato membro di procedere a verifiche, ispezioni e indagini, su richiesta dello Stato di stabilimento o di effettuare tali verifiche di propria iniziativa. In questo contesto viene prevista per le autorità competenti la possibilità di consultare i registri nei quali i prestatori sono iscritti e lo scambio di informazioni relativi sia a fatti che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o dell'ambiente, sia all'onorabilità del prestatore (per esempio informazioni relative ad azioni disciplinari e a sanzioni amministrative o penali).

## 8. Il recepimento in Italia

La direttiva 2006/123/CE è entrata in vigore il 28 dicembre 2006; gli Stati membri dovranno conformare le normative nazionali alle prescrizioni comunitarie entro il 28 dicembre 2009.

In vista del recepimento dovranno essere quindi esaminare tutte le procedure e le formalità richieste per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizio, al fine di verificare la loro semplicità. In tale contesto dovranno essere eliminati gli oneri amministrativi non necessari e sproporzionali rispetto all'obiettivo da conseguire e dovrà essere facilitata l'interazione tra gli operatori e le autorità competenti mediante l'istituzione di sportelli unici cui si potrà accedere anche per via elettronica.

In secondo luogo si dovrà provvedere affinché vengano rimossi tutti i requisiti richiesti per svolgere un'attività di servizio che rientrano nella c.d. lista nera di cui all'articolo 14 della direttiva. Tali requisiti sono considerati di per sé incompatibili con il diritto comunitario. Per gli ulteriori requisiti che non rientrano nella lista di cui all'articolo 14, dovrà essere valutata la loro compatibilità ai criteri di cui all'articolo 15 della direttiva ovvero giustificati da motivi imperativi di interesse generale. Infine dovrà essere assicurata la libera circolazione dei servizi tra tutti gli Stati membri sopprimendo ogni ostacolo che non sia non discriminatorio, necessario o proporzionale. Tutte le misure restrittive della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei beni che si vorranno mantenere e le nuove che si intenderanno adottare devono essere comunicate alla Commissione europea.

Come visto l'attuazione della direttiva 2006/123/CE comporta un notevole impegno per gli Stati membri. In Italia, quest'attività di screening si inserisce in un più ampio contesto finalizzato alla liberalizzazione di alcune attività imprenditoriali e alla semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

Per quanto riguarda gli interventi di liberalizzazione sono già stati adottati vari provvedimenti legislativi volti a rimuovere le restrizioni esistenti per l'esercizio dell'attività d'impresa in diversi settori, tra cui quello della distribuzione commerciale, della somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, della panificazione, della vendita al pubblico di farmaci, dei servizi di trasporto pubblico non di linea, dell'attività di acconciatore ed estetista<sup>8</sup>.

Ulteriori interventi di liberalizzazione sono contenuti in alcuni progetti di legge relativi ad altre attività di impresa, quali ad esempio l'attività di produzione e trasformazione alimentare, l'attività di intermediazione commerciale e di affari e la distribuzione del gas di petrolio liquefatto (GPL)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> In particolare decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 e decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40.

<sup>9</sup> Cfr. disegno di legge AS 1644 misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale.

In Italia l'obiettivo della semplificazione viene perseguito mediante l'adozione della legge annuale di semplificazione<sup>10</sup>. In tale contesto si segnala in particolare la legge 29 luglio 2003, n. 229 che ha inserito l'eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale tra i principi e i criteri direttivi che devono essere seguiti dal Governo per l'attuazione delle deleghe previste dalle leggi annuali di semplificazione.

Tra le recenti iniziative di semplificazione vi è l'adozione del piano annuale per la semplificazione e la qualità della regolazione<sup>11</sup>. L'obiettivo che il piano intende raggiungere è la riduzione entro il 2012 del 25% degli oneri amministrativi, così come proposto dalla Commissione europea<sup>12</sup>. Il piano d'azione individua i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere e i tempi necessari al loro conseguimento; fornisce inoltre un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo che hanno un forte impatto sulla semplificazione<sup>13</sup>. Il raccordo tra le politiche di semplificazione statali e quelle degli altri livelli di governo viene realizzato nell'ambito del tavolo permanente istituito presso la Conferenza unificata Stato-Regioni e composto dai rappresentanti dei ministri, della conferenza dei presidenti delle regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM.

Infine un'occasione concreta per la soppressione degli oneri ingiustificati all'avvio e all'esercizio delle attività imprenditoriali era già contenuta nella legge 28 novembre 2005, n. 246. Essa ha attribuito al Governo la delega al riassetto delle disposizioni statali vigenti in tema di adempimenti amministrativi per le imprese. Fino ad oggi la delega non è stata esercitata; questo intervento normativo verrebbe quindi ad essere assorbito dal processo di recepimento delle direttiva comunitaria sui servizi.

---

<sup>10</sup> In realtà tale strumento, introdotto nel 1997, non si è dimostrato ampiamente soddisfacente rispetto allo scopo originario, a causa tra l'altro del mancato rispetto del termine di periodicità con cui sono state adottate le leggi di semplificazione. Ad oggi sono state varate solo 4 leggi di semplificazione: legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998), legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999), legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione del 2005).

<sup>11</sup> Il piano è previsto dal decreto legge n.4/2006 (convertito con legge 9 marzo 2006, n. 80). Esso è predisposto, entro il 31 marzo di ogni anno, dal comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

<sup>12</sup> Commissione europea, 14 novembre 2006, COM (2006) 69, Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea.

<sup>13</sup> Si segnalano in particolare il disegno di legge AC 2161 recante modernizzazione, efficienza delle amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese e il disegno di legge AS 1532 in tema di modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività d'impresa.