

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.1.2004  
COM(2004) 2 definitivo

2004/0001 (COD)

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa ai servizi nel mercato interno**

(presentata dalla Commissione)

[SEC(2003) 21]

## INDICE

SINTESI.....	4
1. NECESSITÀ ED OBIETTIVO.....	6
2. CONTESTO.....	7
3. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLA DIRETTIVA.....	9
a) Una direttiva quadro.....	9
b) Una combinazione di metodi di regolamentazione.....	10
c) Coordinamento dei processi di modernizzazione.....	11
d) Un approccio dinamico.....	12
e) Un quadro volto ad agevolare l'accesso ai servizi.....	13
4. LAVORI PREPARATORI.....	14
5. COERENZA CON LE ALTRE POLITICHE COMUNITARIE.....	14
6. ELEMENTI GIURIDICI.....	19
a) Base giuridica e scelta dello strumento.....	19
b) Sussidiarietà.....	20
c) Proporzionalità.....	20
7. DOMANDE SPECIFICHE.....	21
a) Quali sono le attività coperte dalla direttiva (articoli 2 e 4)?.....	21
b) Perché escludere alcuni servizi o alcune materie dal campo d'applicazione della direttiva (articolo 2)?.....	22
c) Cosa si intende per “sportello unico” (articolo 6)?.....	23
d) Qual è la differenza tra prescrizioni da eliminare (articolo 14) e prescrizioni da valutare (articolo 15)?.....	23
e) In cosa consiste la procedura di valutazione reciproca (articoli 9, 15, 30 e 41)?.....	24
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?.....	25
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?.....	25
h) Perché dedicare espressamente una sezione ai diritti dei destinatari dei servizi (capo III sezione 2)?.....	25

- i) Perché trattare la questione del distacco dei cittadini dei paesi terzi (articolo 25)?... 26
- j) Perché il principio del paese d'origine non si applica a talune materie o attività (articolo 17)? ..... 27

## SINTESI

1. La presente proposta di direttiva si inserisce nel processo di riforme economiche avviato dal Consiglio europeo di Lisbona allo scopo di fare dell'UE, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. Per conseguire quest'obiettivo è infatti indispensabile realizzare un vero mercato interno dei servizi. Il notevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro che caratterizza il settore dei servizi non ha ancora potuto concretizzarsi a causa dei numerosi ostacoli<sup>1</sup> che si oppongono allo sviluppo delle attività di servizi nel mercato interno. La presente proposta fa parte della strategia adottata dalla Commissione per eliminare questi ostacoli e fa seguito alla relazione sullo stato del mercato interno dei servizi<sup>2</sup>, che ne ha mostrato l'ampiezza e la gravità.
2. L'obiettivo della proposta di direttiva è quello di stabilire un quadro giuridico che elimini gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri e che garantisca a prestatori e destinatari dei servizi la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato. La proposta copre un'ampia varietà di attività economiche di servizi, con talune eccezioni come i servizi finanziari, e si applica unicamente ai prestatori stabiliti in uno Stato membro.
3. Allo scopo di eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento la proposta prevede:
  - misure di semplificazione amministrativa, in particolare la creazione di ***sportelli unici*** presso i quali il prestatore potrà compiere le procedure amministrative relative alla propria attività, e l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure ***per via elettronica***;
  - una serie di principi che dovranno essere rispettati dai ***regimi d'autorizzazione*** applicabili alle attività di servizi, segnatamente le condizioni e le procedure di rilascio delle autorizzazioni;
  - il ***divieto di alcune prescrizioni*** giuridiche particolarmente restrittive che possono ancora sussistere nelle legislazioni di taluni Stati membri;
  - l'obbligo di ***valutare la compatibilità di un certo numero di altre prescrizioni*** giuridiche con le condizioni stabilite nella direttiva, in particolare la loro proporzionalità.
4. Al fine di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi la proposta prevede:
  - il ***principio del paese d'origine***, in base al quale il prestatore è sottoposto unicamente alla legislazione del paese in cui è stabilito e gli Stati membri non devono imporre restrizioni ai servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Questo principio è accompagnato da deroghe generali, transitorie o relative a casi individuali;

---

<sup>1</sup> “Una strategia per il mercato interno dei servizi”. Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo. COM(2000) 888 definitivo del 29.12.2000.

<sup>2</sup> “Lo stato del mercato interno dei servizi”. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. COM(2002) 441 definitivo del 30.7.2002.

- il ***diritto dei destinatari di utilizzare servizi*** di altri Stati membri senza che questo venga impedito da misure restrittive del loro paese o da comportamenti discriminatori di autorità pubbliche o di operatori privati. Per i pazienti la proposta chiarisce i casi in cui uno Stato membro può sottoporre ad autorizzazione il rimborso delle cure sanitarie prestate in un altro Stato membro;
  - un ***meccanismo d'assistenza al destinatario*** che utilizza un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
  - in caso di ***distacco dei lavoratori*** nell'ambito di una prestazione di servizi, la ripartizione dei compiti tra Stato membro d'origine e Stato membro di destinazione e le modalità delle procedure di controllo.
5. Per stabilire la fiducia reciproca tra Stati membri necessaria al fine di eliminare tali ostacoli la proposta prevede:
- ***l'armonizzazione*** delle legislazioni allo scopo di garantire una tutela equivalente dell'interesse generale su questioni essenziali, come la tutela dei consumatori, in particolare per quanto riguarda gli obblighi d'informazione del prestatore, l'assicurazione professionale, le attività pluridisciplinari, la composizione delle controversie, lo scambio di informazioni sulla qualità del prestatore;
  - ***un'assistenza reciproca rafforzata tra autorità nazionali*** per garantire un controllo efficace delle attività di servizi in base ad una ripartizione chiara dei ruoli tra Stati membri e ad obblighi di cooperazione;
  - ***misure volte a promuovere la qualità dei servizi***, come la certificazione volontaria delle attività, l'elaborazione di carte di qualità o la cooperazione tra camere di commercio e dell'artigianato;
  - la promozione di ***codici di condotta*** elaborati dalle parti interessate a livello comunitario in merito a determinate questioni, in particolare le comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate.
6. Per poter avere pieno effetto nel 2010 la proposta si basa su un approccio dinamico che consiste nel prevedere un'attuazione progressiva di alcune delle sue disposizioni, nel programmare un'armonizzazione complementare in merito ad alcune questioni specifiche (trasporto di fondi, giochi d'azzardo e recupero giudiziario dei crediti) e nel garantire la propria capacità di evolvere e di individuare la necessità di nuove iniziative. La proposta inoltre non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

## RELAZIONE

### 1. NECESSITÀ ED OBIETTIVO

I servizi sono onnipresenti nell'economia moderna. Essi producono nel complesso quasi il 70% del PNL e dell'occupazione ed offrono un notevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro. La realizzazione di questo potenziale è uno degli obiettivi fondamentali del processo di riforma economica avviato dal Consiglio europeo di Lisbona allo scopo di fare dell'UE, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. Fino ad oggi infatti i numerosi ostacoli allo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri hanno impedito che il potenziale di crescita presente nei servizi venisse pienamente realizzato.

Nella sua relazione *“Lo stato del mercato interno dei servizi”*<sup>1</sup> (nel prosieguo: “la relazione”) la Commissione ha compilato un inventario di questi ostacoli ed ha concluso che *“dieci anni dopo quello che avrebbe dovuto essere il completamento del mercato interno, si registra ancora un grosso divario tra la visione di un'Europa economica integrata e la realtà vissuta dai cittadini europei e dagli operatori di servizi”*. Questi ostacoli interessano una vasta gamma di servizi quali servizi di distribuzione, delle agenzie di lavoro, di certificazione, di laboratorio, di costruzione, delle agenzie immobiliari, dell'artigianato, del turismo, delle professioni regolamentate ecc. e colpiscono particolarmente le PMI, che sono predominanti nel settore dei servizi. Le PMI sono troppo spesso scoraggiate dallo sfruttare le opportunità del mercato interno in quanto non dispongono dei mezzi per valutare e premunirsi contro i rischi giuridici di un'attività transfrontaliera e per far fronte alle complessità amministrative. La relazione e l'analisi d'impatto sulla proposta mostrano gli effetti economici di tale cattivo funzionamento sottolineando come esso agisca da freno sul complesso dell'economia europea e sul suo potenziale di crescita, concorrenzialità e creazione di posti di lavoro.

Gli ostacoli allo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri emergono soprattutto in due tipi di situazioni:

- quando un prestatore di uno Stato membro desidera stabilirsi in un altro Stato membro per prestarvi i suoi servizi (egli può, ad esempio, essere sottoposto a regimi di autorizzazione troppo gravosi, ad un eccessivo formalismo amministrativo, a prescrizioni discriminatorie, ad un controllo economico, ecc.);
- quando un prestatore, a partire dal proprio Stato membro d'origine, desidera fornire un servizio in un altro Stato membro, in particolare spostandosi temporaneamente nel territorio di quest'ultimo (egli può, ad esempio, essere sottoposto all'obbligo giuridico di stabilirsi in detto Stato o di ottenere la sua autorizzazione, ovvero essere sottoposto all'applicazione delle sue norme sulle condizioni d'esercizio o a procedure sproporzionate in tema di distacco dei lavoratori).

---

<sup>1</sup> COM(2002) 441 definitivo del 30.7.2002.

Per rispondere a questa situazione la presente proposta di direttiva ha l'obiettivo di stabilire un quadro giuridico volto ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri nonché la libera circolazione dei servizi tra Stati membri. Essa mira ad eliminare un certo numero di ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi e a garantire ai prestatori ed ai destinatari la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato.

## 2. CONTESTO

La proposta di direttiva si inserisce nel quadro del processo politico avviato nel 2000 dal Consiglio europeo.

*Nel marzo 2000* il Consiglio europeo di Lisbona adotta un programma di riforme economiche destinato a fare dell'Unione europea, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo. In tale contesto i capi di Stato e di governo europei invitano la Commissione e gli Stati membri ad attuare una strategia volta ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi.<sup>2</sup>

*Nel dicembre 2000*, per rispondere all'appello lanciato al vertice di Lisbona, la Commissione definisce "Una strategia per il mercato interno dei servizi"<sup>3</sup>, che riceve il pieno sostegno degli Stati membri<sup>4</sup>, del Parlamento europeo<sup>5</sup>, del Comitato economico e sociale<sup>6</sup> e del Comitato delle regioni<sup>7</sup>. Questa strategia mira a fare in modo che i servizi possano essere prestati attraverso l'Unione europea con la stessa facilità con cui vengono prestati all'interno di uno Stato membro. Essa si basa essenzialmente su un approccio orizzontale che attraversa tutti i settori dell'economia legati ai servizi e propone una strategia in due fasi: in un primo tempo un inventario delle difficoltà che impediscono il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi e successivamente l'elaborazione di soluzioni adeguate ai problemi identificati, in particolare di uno strumento legislativo trasversale.

*Nel luglio 2002* la Commissione presenta la relazione "Lo stato del mercato interno dei servizi", che completa la prima fase della strategia compilando un inventario il più completo possibile delle frontiere ancora presenti nel mercato interno dei servizi. Questa relazione analizza inoltre le caratteristiche comuni di tali frontiere e realizza una prima valutazione del loro impatto economico<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 24.3.2000, punto 17. La necessità di intervenire in questo campo è stata inoltre sottolineata in occasione dei vertici europei di Stoccolma e di Barcellona nel 2001 e nel 2002.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - "Una strategia per il mercato interno dei servizi", COM(2000) 888 definitivo del 29.12.2000.

<sup>4</sup> 2316a sessione del Consiglio "Mercato interno, consumatori, turismo" del 12 marzo 2001, 6926/01 (presse 103), punto 17.

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi", A5-0310/2001, 4.10.2001.

<sup>6</sup> Parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi" (supplemento di parere), CES 1472/2001 fin, 28.11.2001.

<sup>7</sup> Parere del Comitato delle regioni in merito alla comunicazione della Commissione "Una strategia per il mercato interno dei servizi", CDR 134/2001 fin, 27.6.2001.

<sup>8</sup> Per certi aspetti questa relazione della Commissione ha ripreso, in materia di servizi, l'idea dell'inventario delle disposizioni nazionali di cui al vecchio articolo 100 B CE del trattato.

*Nel novembre 2002* le conclusioni del Consiglio sulla relazione della Commissione<sup>9</sup> riconoscono “che dieci anni dopo il previsto completamento del mercato interno resta ancora molto da fare prima che il mercato interno dei servizi divenga una realtà” e rilevano “che debba essere data elevatissima priorità politica all’eliminazione degli ostacoli legislativi e non legislativi ai servizi nel mercato interno, in quanto parte dell’obiettivo globale stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona di rendere l’economia dell’Unione europea la più dinamica e competitiva del mondo entro il 2010”. Il Consiglio esorta la Commissione ad accelerare i lavori sulle iniziative previste nel quadro della seconda fase della strategia, in particolare in merito allo strumento legislativo.

*Nel febbraio 2003* il Parlamento europeo accoglie con favore la relazione della Commissione e sottolinea che “*insiste sul fatto che il Consiglio “Concorrenza” deve riaffermare l’impegno degli Stati membri a favore dei principi del paese di origine e del riconoscimento reciproco, base essenziale per il completamento del mercato interno dei beni e dei servizi*”<sup>10</sup>. Il Parlamento infine “*accoglie con favore le proposte di uno strumento orizzontale che garantisca la libera circolazione dei servizi sotto forma di riconoscimento reciproco - promuovendo, se possibile, la promozione del riconoscimento automatico - cooperazione amministrativa e, laddove strettamente necessario, armonizzazione*”<sup>11</sup>.

*Nel marzo 2003*, nell’intento di rafforzare la dimensione economica della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo di primavera auspica il rafforzamento del ruolo orizzontale del Consiglio “Concorrenza” allo scopo di migliorare la concorrenzialità e la crescita nel quadro di un approccio integrato, che sarà elaborato dalla Commissione. La realizzazione di un quadro giuridico chiaro e equilibrato favorevole alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno costituisce uno degli elementi necessari per conseguire gli obiettivi della nuova strategia integrata per la concorrenzialità.

*Nel maggio 2003* nella sua “*Strategia per il mercato interno*”<sup>12</sup> la Commissione annuncia che “*prima della fine del 2003 la Commissione presenterà una proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno, che definirà un quadro giuridico chiaro ed equilibrato, inteso ad agevolare le condizioni di stabilimento e di prestazione transfrontaliera dei servizi. Essa si baserà sulla combinazione di riconoscimento reciproco, cooperazione amministrativa, armonizzazione ove assolutamente necessario e incoraggiamento dei codici di condotta e delle regole professionali europei*”.

---

<sup>9</sup> Conclusioni sugli ostacoli alla prestazione di servizi nel mercato interno in occasione della 2462° sessione del Consiglio “Competitività (mercato interno, industria e ricerca)”. Bruxelles, 14 novembre 2002, 13839/02 (presse 344).

<sup>10</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2003 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “2002 - Revisione della strategia per il mercato interno - Mantenere l’impegno preso” (COM(2002) 171 - C5-0283/2002 - 2002/2143 (COS)). A5-0026/2003; punto 35.

<sup>11</sup> Punto 36.

<sup>12</sup> “*Strategia per il mercato interno - Priorità 2003 - 2006*”. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; COM(2003) 238 del 7.5.2003.

*Nell'ottobre 2003 il Consiglio europeo identifica nel mercato interno un settore chiave per migliorare la concorrenzialità dell'economia europea e creare così condizioni atte a favorire la crescita e l'occupazione. A tale riguardo invita “la Commissione a presentare le eventuali ulteriori proposte necessarie a completare il mercato interno e a sfruttarne completamente il potenziale, a stimolare l'imprenditorialità e a creare un vero mercato interno dei servizi, con il debito riguardo per l'esigenza di salvaguardare la fornitura e gli scambi di servizi di interesse generale”<sup>13</sup>.*

### **3. CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLA DIRETTIVA**

#### **a) Una direttiva quadro**

La direttiva stabilirà un quadro giuridico generale applicabile, salvo eccezioni, a tutte le attività economiche di servizi. Questo approccio orizzontale è giustificato dal fatto che, come spiega la relazione<sup>14</sup>, gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi sono spesso gli stessi in un gran numero di diversi settori di attività e presentano numerose caratteristiche comuni.

Trattandosi di una direttiva quadro la proposta di direttiva non intende fissare norme dettagliate o armonizzare il complesso delle norme degli Stati membri applicabili alle attività di servizi. Un approccio di questo tipo avrebbe comportato una regolamentazione eccessiva e l'uniformazione delle specificità dei sistemi nazionali che disciplinano i servizi. La proposta tratta invece esclusivamente le questioni fondamentali per il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi, privilegiando le disposizioni che prevedono un'armonizzazione mirata di punti specifici, la definizione di chiari obblighi di risultato, a prescindere dalle tecniche giuridiche per realizzarli, e le disposizioni volte a chiarire i rispettivi ruoli dello Stato membro d'origine e dello Stato membro di destinazione del servizio. La proposta inoltre rimanda alle misure d'applicazione della Commissione per le modalità di attuazione di talune disposizioni.

Pur stabilendo un quadro giuridico generale la proposta riconosce le specificità di ogni professione o settore d'attività. Essa riconosce segnatamente la specificità delle professioni regolamentate ed il ruolo particolare svolto dall'autoregolamentazione. La proposta, ad esempio, stabilisce una serie di deroghe al principio del paese d'origine direttamente legate alle particolarità di determinate attività (articolo 17); essa prevede inoltre disposizioni specifiche per alcune attività, come quelle relative alle assicurazioni e garanzie professionali (articolo 27), alle comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate (articolo 29) o alle attività pluridisciplinari (articolo 30); essa rimanda infine ai metodi di regolamentazione propri di alcune attività come i codici di condotta per le professioni regolamentate (articolo 39).

---

<sup>13</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17.10.2003, punto 16.  
<sup>14</sup> COM(2002) 441 citato sopra, parte II.

D'altra parte, la proposta non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

## **b) Una combinazione di metodi di regolamentazione**

La proposta di direttiva si basa su una combinazione di tecniche volte a disciplinare le attività di servizi, in particolare:

- il principio del paese d'origine, in base al quale il prestatore è sottoposto unicamente alla legislazione del paese in cui è stabilito e gli Stati membri non devono imporre restrizioni ai servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Tale principio permette così al prestatore di fornire un servizio in uno o più Stati membri diversi da quello d'origine senza essere sottoposto alle normative di questi ultimi. Esso permette inoltre di responsabilizzare lo Stato membro d'origine obbligandolo a garantire un controllo efficace dei prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio anche qualora questi ultimi forniscano servizi in altri Stati membri;
- deroghe al principio del paese d'origine, in particolare all'articolo 17, 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. Alcune deroghe sono transitorie (fino al 2010) per lasciare il tempo di procedere ad un'armonizzazione complementare su talune questioni specifiche. Sono infine possibili deroghe per casi individuali, nel rispetto di alcune condizioni di fondo e delle procedure;
- l'introduzione di obblighi di assistenza reciproca fra autorità nazionali, indispensabili per garantire l'elevato livello di fiducia reciproca tra Stati membri su cui si basa il principio del paese d'origine. Per garantire l'efficacia dei controlli la proposta stabilisce un grado elevato di cooperazione amministrativa tra le autorità, organizzando la suddivisione delle mansioni di controllo, gli scambi di informazioni e l'assistenza reciproca;
- l'armonizzazione mirata, volta a garantire la tutela dell'interesse generale in determinati settori fondamentali nei quali un'eccessiva disparità dei livelli di tutela, in particolare per quanto riguarda la protezione dei consumatori, comprometterebbe la fiducia reciproca indispensabile all'accettazione del principio del paese d'origine e potrebbe giustificare, conformemente alla giurisprudenza della Corte, misure restrittive alla libera circolazione. L'armonizzazione riguarda anche la semplificazione delle pratiche amministrative e l'eliminazione di alcune prescrizioni;
- modalità alternative di regolamentazione, importanti per disciplinare le attività di servizi. La proposta riconosce pienamente il loro ruolo incoraggiando le parti interessate ad elaborare a livello comunitario codici di condotta su temi specifici.

### c) **Coordinamento dei processi di modernizzazione**

La proposta di direttiva mira a coordinare sul piano comunitario la modernizzazione dei sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi allo scopo di eliminare gli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno dei servizi. La relazione sottolinea infatti la resistenza alla modernizzazione delle legislazioni nazionali e fa notare che *“i principi fondamentali del Trattato, la portata attribuita loro dalla Corte, i programmi ambiziosi del 1962 e del 1985 non si sono sempre tradotti nell'adeguamento delle legislazioni nazionali che ci si poteva attendere”*<sup>15</sup>.

Per rispondere a questa necessità di modernizzazione un adeguamento delle legislazioni caso per caso, Stato membro per Stato membro, mediante l'avvio di procedimenti di infrazione da parte della Commissione, si rivelerebbe inefficace poiché si tratterebbe di un'operazione a carattere puramente reattivo, priva di una volontà politica condivisa attorno ad un obiettivo comune<sup>16</sup>. L'adeguamento delle legislazioni da parte di tutti gli Stati membri secondo principi ed un calendario comuni permetterà invece di moltiplicare su scala europea il conseguente effetto di crescita economica, di evitare distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri con ritmi d'adeguamento diversi e di stimolare una migliore mobilitazione attorno a questo obiettivo, anche in termini di assegnazione delle risorse amministrative nazionali e comunitarie.

Durante il periodo di trasposizione della direttiva gli Stati membri dovranno quindi:

- semplificare le procedure e le formalità amministrative inerenti alle attività di servizi (sezioni 1 e 2 del capo II), grazie in particolare agli sportelli unici (articolo 6), alle procedure per via elettronica (articolo 8) ed alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio (articoli da 10 a 13); va rilevato che l'obbligo di comunicare le informazioni (articolo 7) e quello di rendere possibili le procedure per via elettronica (articolo 8) non impediscono agli Stati membri di mantenere in parallelo altre modalità di comunicazione e altre procedure;
- eliminare dalla loro legislazione una serie di prescrizioni elencate nella direttiva, che ostacolano l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio (articoli 14, 21, 29);
- garantire nella loro legislazione la libera circolazione dei servizi provenienti da altri Stati membri ed adattare di conseguenza le norme che potrebbero ostacolarla (articoli 16, 20, 23, 25);
- valutare la giustificazione e la proporzionalità di una serie di prescrizioni elencate nella direttiva, le quali, se presenti nelle normative nazionali, possono comportare importanti effetti restrittivi per lo sviluppo delle attività di servizi (articoli 9, 15 e 30). Tale analisi dovrà condurre all'eliminazione delle prescrizioni non giustificate e sarà oggetto di una valutazione reciproca che potrebbe, se del caso, indicare la necessità di proporre altre iniziative a livello comunitario.

---

<sup>15</sup> COM(2002) 441 citato sopra, parte II, punto C 2.

<sup>16</sup> Cfr. l'analisi d'impatto al paragrafo 6.3.2.

#### d) **Un approccio dinamico**

Data la portata degli ostacoli identificati nella relazione, la realizzazione di un vero spazio senza frontiere interne per i servizi richiederà tempo. Per modernizzare alcune norme degli Stati membri occorrono infatti cambiamenti profondi (ad esempio, gli sportelli unici, le procedure per via elettronica) o un'armonizzazione complementare specifica per determinate attività o sarà altresì necessario tenere conto degli sviluppi dell'integrazione comunitaria in altri settori. Per evitare un approccio statico, che affronti un unico problema lasciando gli altri irrisolti, la proposta di direttiva adotta un approccio graduale allo scopo di poter realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010. La proposta prevede quindi:

- un'attuazione progressiva di talune disposizioni (articoli da 6 a 8);
- un'armonizzazione complementare su alcune questioni specifiche, quali il trasporto di fondi, i giochi d'azzardo ed il recupero giudiziario dei crediti (articolo 40, paragrafo 1), oggetto di una deroga transitoria al principio del paese d'origine (articolo 18). È possibile inoltre che emergano nuove esigenze di armonizzazione, in particolare per quanto riguarda la tutela dei consumatori e i contratti transfrontalieri (articolo 40, paragrafo 2, lettera d );
- l'evoluzione della portata del principio del paese d'origine in funzione degli sviluppi dell'armonizzazione delle norme in alcuni settori (articoli 17, punto 21 e 19, paragrafo<sup>2</sup>);
- la possibilità che la Commissione adotti misure d'applicazione in merito alle modalità di attuazione di talune disposizioni (articoli 8, paragrafo<sup>3</sup>, 22, paragrafo<sup>4</sup>, 26, paragrafo<sup>6</sup>, 27, paragrafo<sup>5</sup>, 38);
- l'individuazione dell'eventuale necessità di nuove iniziative, in particolare mediante un processo di valutazione reciproca (articolo 40, paragrafo<sup>2</sup>).

La dinamica stabilita dalla proposta può essere riassunta dal seguente quadro:

1 anno dopo l'adozione (prevista nel 2005)	Scadenza del termine di trasposizione (previsto nel 2007)	Entro il 31 dicembre 2008	1 gennaio 2010	Senza termini specifici, in funzione delle necessità	Con il procedere dell'armonizzazione e comunitaria
Proposte d'armonizzazione complementare della Commissione (art. 40) in merito a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- trasporto di fondi,</li> <li>- giochi d'azzardo,</li> <li>- recupero giudiziario dei crediti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminazione delle prescrizioni non ammesse (art. 14)</li> <li>- Eliminazione delle restrizioni alla libera circolazione (capo III) tranne in caso di deroghe transitorie (art. 18) o di quelle indicate all'articolo 17.</li> <li>- Armonizzazione dei regimi di autorizzazione (artt. da 10 a 13)</li> <li>- Armonizzazione della qualità dei servizi (capo IV)</li> <li>- Assistenza reciproca (capo V)</li> <li>- Valutazione reciproca:               <ul style="list-style-type: none"> <li>. relazione di ogni Stato membro sulla valutazione delle prescrizioni del proprio regime (artt. 9, 15, 30);</li> <li>. ogni Stato Membro dispone di 6 mesi per reagire alle relazioni degli altri Stati membri</li> </ul> </li> </ul>	Sportello unico (art. 6) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diritto all'informazione (art. 7)</li> <li>- Procedure per via elettronica (art. 8)</li> <li>- Valutazione reciproca: relazione di sintesi della Commissione accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative complementari (art. 41)</li> </ul>	Fine delle deroghe transitorie al principio del paese d'origine (art. 18, par. 2) in merito a : <ul style="list-style-type: none"> <li>- trasporto di fondi,</li> <li>- recupero giudiziario dei crediti</li> </ul>	Misure d'applicazione (comitologia) (art. 42) <ul style="list-style-type: none"> <li>- procedure per via elettronica</li> <li>- assistenza ai destinatari,</li> <li>- informazioni sui prestatori e sui loro servizi</li> <li>- assicurazioni e garanzie professionali,</li> <li>- assistenza reciproca</li> <li>- valutazione reciproca.</li> </ul> Individuazione delle esigenze di nuove iniziative (art. 40, par. 2) in base a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- esperienza delle deroghe per casi individuali,</li> <li>- assenza di codici di condotta.</li> <li>- revisione dell'acquis comunitario in tema di protezione dei consumatori e seguito del piano d'azione della Commissione in tema di diritto dei contratti</li> </ul>	Il campo di applicazione della deroga al principio del paese d'origine relativa ai contratti conclusi dai consumatori e delle deroghe per casi individuali (art. 19) è limitato al settore non armonizzato.

### e) Un quadro volto ad agevolare l'accesso ai servizi

La relazione ha sottolineato che gli utenti di servizi, in particolare i consumatori, e le PMI sono le principali vittime dell'assenza di un vero mercato interno dei servizi: essi non possono usufruire di un'ampia varietà di servizi a prezzi concorrenziali né della migliore qualità di vita che avrebbero potuto aspettarsi da uno spazio privo di frontiere interne. Creando le condizioni e la certezza giuridica necessarie per lo sviluppo delle attività di servizi tra Stati membri ed ampliando in questo modo l'offerta di servizi accessibili la direttiva andrà a vantaggio diretto dei destinatari dei servizi. La direttiva garantirà altresì una migliore qualità dei servizi offerti rafforzando l'efficacia del controllo delle attività di servizi a livello comunitario. La proposta inoltre:

- prevede il diritto dei destinatari di utilizzare i servizi forniti da prestatori stabiliti in altri Stati membri senza essere ostacolati o dissuasi da misure restrittive adottate dal proprio paese di residenza (articolo 20) o da comportamenti discriminatori da parte di autorità pubbliche o di operatori privati (articolo 21). Per i destinatari di servizi sanitari la proposta chiarisce, conformemente alla giurisprudenza della Corte, i casi in cui uno Stato membro può sottoporre ad un'autorizzazione preliminare la copertura delle spese relative a cure sanitarie prestate in un altro Stato membro;

- garantisce al destinatario della prestazione un'assistenza specifica nel proprio Stato membro, che consiste nel fornire informazioni sulle legislazioni degli altri Stati membri, sui mezzi di ricorso disponibili e sulle associazioni o organizzazioni che offrono un'assistenza pratica (articolo 22);
- rafforza notevolmente il diritto dei destinatari di ricevere informazioni sui servizi per poter operare scelte pienamente consapevoli. Benché attualmente alcune attività di servizi debbano già sottostare agli obblighi di trasparenza stabiliti dalle norme comunitarie, non è così per molte altre a causa dell'assenza di disposizioni applicabili a tutte le attività di servizi (articoli 26, 27, 28, 30, 31, 32);
- rafforza la tutela del destinatario stabilendo obblighi inerenti alla qualità del prestatore, in particolare l'obbligo di assicurazione professionale per i servizi che presentano un rischio particolare per la salute o la sicurezza o un rischio finanziario particolare per il destinatario della prestazione (articolo 27), o disposizioni sulle attività pluridisciplinari (articolo 30) o la risoluzione delle controversie (articolo 32).

#### **4. LAVORI PREPARATORI**

La presente proposta è il risultato di numerose analisi, indagini e consultazioni che si sono svolte con gli Stati membri, il Parlamento europeo e le parti interessate a partire dal lancio della strategia per un mercato interno dei servizi nel dicembre 2000 e che vengono descritte nell'analisi d'impatto. Il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni hanno inoltre apportato contributi sostanziali alla strategia per il mercato interno dei servizi.

#### **5. COERENZA CON LE ALTRE POLITICHE COMUNITARIE**

Per realizzare un mercato interno dei servizi non è sufficiente uno strumento legislativo, ma occorrono anche altre misure d'accompagnamento. In termini giuridici, la proposta si articola in modo coerente con gli altri strumenti comunitari: quando un'attività di servizio è già contemplata in uno o più strumenti comunitari, la direttiva e questi strumenti saranno applicati cumulativamente e le prescrizioni previste dall'una si aggiungeranno a quelle previste dagli altri. In caso di problemi di compatibilità in relazione ad un determinato articolo sono previste delle deroghe (ad esempio, all'articolo 17) o adeguate clausole di correlazione per garantire la coerenza tra la direttiva e tali strumenti comunitari. La proposta infine non pregiudica altre iniziative comunitarie, legislative o meno, nel settore della tutela dei consumatori.

Correlazione con altre iniziative in corso:

- Concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese. Parallelamente alla proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, la Commissione ha presentato una comunicazione sulla concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese ed il loro contributo al rendimento delle imprese<sup>17</sup>. Questa comunicazione sottolinea l'importanza dei servizi connessi alle imprese per la

---

<sup>17</sup> COM(2003) 747.

concorrenzialità dell'UE ed annuncia una serie di misure di incentivazione, in particolare la creazione di un forum europeo sui servizi connessi alle imprese. Se la direttiva riguarda l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi, la concorrenzialità del settore dei servizi dipende anche da una serie di misure economiche complementari segnalate nella comunicazione sui servizi connessi alle imprese.

- Qualifiche professionali. La presente proposta di direttiva completa la proposta di direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>18</sup> in quanto tratta di questioni diverse, quali le assicurazioni professionali, le comunicazioni commerciali o le attività pluridisciplinari. Le due proposte sono pienamente coerenti poiché, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, mirano ad agevolare lo stabilimento dei prestatori di servizi e, per quanto riguarda la libera circolazione dei servizi, si basano entrambe sul principio del paese d'origine.
- Distacco dei lavoratori. Le condizioni d'occupazione e di lavoro applicabili in caso di distacco dei lavoratori sono oggetto della direttiva 96/71/CE<sup>19</sup>, che prevede l'applicazione di alcune norme del paese nel cui territorio è distaccato il lavoratore. Per garantire la coerenza con quest'ultima direttiva, l'articolo 17 della presente proposta di direttiva stabilisce una deroga al principio del paese d'origine in relazione a queste norme. Allo scopo di facilitare la libera circolazione dei servizi e l'attuazione della direttiva 96/71/CE la proposta chiarisce la suddivisione dei compiti tra paese d'origine e Stato membro in cui avviene il distacco nonché le modalità inerenti alle procedure amministrative di controllo (articolo 24).
- Rimborso delle cure sanitarie. La proposta di direttiva tratta la questione specifica della compatibilità fra il principio della libera circolazione dei servizi e i regimi di autorizzazione preliminare per la copertura delle spese inerenti alle cure sanitarie prestate in un altro Stato membro. A tale proposito la proposta (articolo 23) riprende la distinzione tra cure ospedaliere e non ospedaliere chiaramente stabilita dalla giurisprudenza consolidata della Corte<sup>20</sup>. Per i casi in cui tale autorizzazione preliminare è giustificata, la proposta precisa le condizioni specifiche di autorizzazione conformemente alla giurisprudenza della Corte. Questioni più generali sono state sollevate nel processo di riflessione ad alto livello sulla mobilità dei pazienti e l'evoluzione delle cure sanitarie nell'Unione europea, compresi i diritti e i doveri dei pazienti, le modalità per agevolare la cooperazione fra sistemi sanitari, la fornitura di informazioni adeguate a pazienti, operatori sanitari e responsabili delle decisioni politiche, le modalità per garantire l'accesso alle cure transfrontaliere e la loro qualità, l'impatto dell'allargamento e, in maniera più generale, le modalità per migliorare la certezza giuridica e conciliare, in questo

---

<sup>18</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. COM(2002) 119 definitivo del 7.3.2002.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Cfr. relazione di sintesi: *“Application des règles du marché intérieur aux services de santé. Mise en oeuvre par les Etats membres de la jurisprudence de la Cour”* (Applicazione delle norme del mercato interno ai servizi sanitari. Attuazione da parte degli Stati membri della giurisprudenza della Corte). Documento di lavoro dei servizi della Commissione. SEC(2003) 900 del 28.7. 2003.

settore, obiettivi nazionali e obblighi comunitari. Nella primavera del 2004 la Commissione presenterà una comunicazione intesa a fissare una strategia globale per trattare la questione della mobilità dei pazienti e delle cure sanitarie, corredata di proposte che risponderanno alle raccomandazioni espresse dal processo di riflessione.

- Sicurezza dei servizi. La Commissione ha presentato una relazione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori<sup>21</sup> che sottolinea la significativa mancanza di dati e di informazioni sulla dimensione fattuale dei rischi e della sicurezza nel settore dei servizi. Essa rileva inoltre l'impossibilità di identificare lacune specifiche nei regimi degli Stati membri o significative differenze nel loro livello di tutela nonché l'assenza di ostacoli agli scambi derivanti dalle diverse norme nazionali tali da giustificare un'armonizzazione delle norme nazionali in tema di sicurezza dei servizi. La relazione conclude che l'azione comunitaria deve avere come obiettivo prioritario il miglioramento della raccolta delle informazioni di riferimento nel settore e l'introduzione di una procedura di scambio di informazioni sull'evoluzione delle politiche e delle regolamentazioni. Qualora se ne riscontrasse la necessità, si adotteranno disposizioni atte a stabilire procedure di definizione di norme europee. La relazione prevede a tale scopo la creazione di un adeguato quadro comunitario. Si tratta quindi di lavori complementari e coerenti rispetto alla presente proposta di direttiva che, d'altro canto, stabilisce la possibilità di deroghe per casi individuali al fine di garantire la sicurezza dei servizi (articolo 19). Il Consiglio, nella sua risoluzione del 1° dicembre 2003 sulla sicurezza dei servizi<sup>22</sup>, ha accolto positivamente la relazione della Commissione.
  
- Servizi d'interesse generale. Grazie al "*Libro verde sui servizi d'interesse generale*"<sup>23</sup> la Commissione ha avviato un ampio dibattito sul ruolo svolto dall'Unione europea nel promuovere la fornitura di servizi d'interesse generale di qualità. La presente proposta di direttiva non intende trattare la questione in quanto tale né il problema dell'apertura alla concorrenza di questi servizi. La proposta copre tutti i servizi che costituiscono un'attività economica a termini della giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 49 del trattato. Essa non copre quindi i servizi non economici d'interesse generale, ma soltanto i servizi di interesse economico generale. A tale proposito va rilevato che nella proposta alcune attività che potrebbero rientrare nei servizi di interesse economico generale sono oggetto, se ed in quanto giustificato dalla loro specificità, di deroghe al principio del paese d'origine, segnatamente i servizi postali ed i servizi di distribuzione di energia elettrica, gas e acqua. Il campo d'applicazione della proposta inoltre non copre le comunicazioni elettroniche per quanto attiene alle questioni disciplinate dal pacchetto legislativo adottato nel 2002 né i servizi di trasporto, nella misura in cui questi ultimi sono disciplinati da altri strumenti comunitari fondati sull'articolo 71 o sull'articolo 80, paragrafo 2, del trattato. Anche nei settori in cui si applica, la direttiva non compromette la libertà degli Stati membri di definire quali essi ritengano essere servizi di interesse generale e le modalità del loro funzionamento. In particolare, la direttiva non interferisce con la libertà degli

---

<sup>21</sup> Relazione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori. COM(2003) 313 def. del 6.6.2003.

<sup>22</sup> GU C 299 del 10.12.2003, pag.1.

<sup>23</sup> COM(2003) 270 def. del 21.5.2003.

Stati membri di organizzare il servizio pubblico di radiodiffusione conformemente alle disposizioni del protocollo (32) del trattato sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri.

- Negoziati nel quadro del GATS. La proposta di direttiva è uno strumento del mercato interno e riguarda quindi solamente i prestatori di servizi stabiliti in uno Stato membro, fra cui figurano, in conformità dell'articolo 48 del trattato, le 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. Essa non tratta gli aspetti esterni e, in particolare, non copre:
  - il caso di operatori di paesi terzi che intendono stabilirsi in uno Stato membro (primo stabilimento nell'UE);
  - il caso di operatori di paesi terzi che intendono prestare i propri servizi all'interno dell'UE;
  - il caso di succursali di società di paesi terzi in uno Stato membro, le quali, non essendo società costituite in conformità della legislazione di uno Stato membro (a termini dell'articolo 48 del trattato), non possono valersi di questa direttiva.

Gli scambi di servizi a livello internazionale sono oggetto di negoziati internazionali, in particolare nel quadro del GATS. A tale proposito, va sottolineato che l'Unione europea rappresenta un mercato assai aperto rispetto a numerosi dei suoi partner commerciali. La proposta non interferisce con questi negoziati che mirano ad agevolare gli scambi di servizi e che sottolineano la necessità per l'UE di istituire rapidamente un vero mercato interno dei servizi per garantire la concorrenzialità delle imprese europee e rafforzare la propria posizione negoziale.

- eEurope. L'iniziativa *eEurope* e il piano d'azione *eEurope 2005* si prefiggono di sviluppare servizi pubblici moderni e un ambiente dinamico per il commercio elettronico nell'UE. *L'e-government*, che è uno degli elementi fondamentali di tale iniziativa, svolgerà un ruolo importante ai fini di realizzare la strategia di Lisbona. La presente proposta è quindi coerente con l'obiettivo dell'iniziativa *e-government* in quanto mira a semplificare le procedure amministrative.
- Pratiche commerciali sleali. La proposta di direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori<sup>24</sup> disciplina le pratiche commerciali che pregiudicano gli interessi economici dei consumatori. Essa non riguarda gli aspetti più ampi in tema di regolamentazione delle attività economiche come quelli relativi alle condizioni di stabilimento. Mira a ridurre gli ostacoli al mercato interno che derivano dalle disparità delle normative sul comportamento dei professionisti nei confronti dei consumatori, come le pratiche di vendita ingannevoli o aggressive.

---

<sup>24</sup>

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE e 98/27/CE (direttiva sulle pratiche commerciali sleali); COM(2003) 356 definitivo del 18.6.2003.

- Cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'applicazione del diritto dei consumatori. La proposta di regolamento in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori<sup>25</sup> istituisce una rete di autorità pubbliche competenti in materia di tutela dei consumatori nelle situazioni transfrontaliere. La proposta garantisce che, su richiesta, ogni Stato membro debba proteggere efficacemente tutti i consumatori dell'UE dai professionisti disonesti che operano sul suo territorio. Per garantire un controllo concreto ed efficace a livello di situazioni transfrontaliere il regolamento armonizza alcuni poteri ed alcune procedure delle autorità degli Stati membri. Esso inoltre elimina gli ostacoli alla protezione dei consumatori stranieri esistenti negli Stati membri. Le disposizioni in tema di cooperazione contenute nella presente direttiva, che non trattano le stesse questioni, verranno a completare le disposizioni del regolamento per quanto attiene alla tutela dei consumatori.
- Revisione dell'*acquis* comunitario in materia di tutela dei consumatori. La presente proposta di direttiva è coerente con la revisione dell'*acquis* comunitario in materia di tutela dei consumatori, compresa la transizione verso un'armonizzazione completa, in particolare in tema di diritto dei contratti.
- Direttiva “notifica” 98/34/CE. Qualora un progetto di norma nazionale su una delle prescrizioni di cui all'articolo 15, paragrafo 2, riguardasse in maniera specifica un servizio della società dell'informazione e rientrasse nel campo d'applicazione della direttiva 98/34/CE, quale modificata dalla direttiva 98/48/CE, la comunicazione di tale progetto a norma della direttiva 98/34/CE, quale modificata dalla direttiva 98/48/CE, sarebbe valida a termini tanto della direttiva 98/34/CE quanto dell'articolo 15, paragrafo 6, della presente direttiva. La Commissione, d'altro canto, sta attualmente esaminando la possibilità di estendere il campo d'applicazione della direttiva 98/34/CE al settore dei servizi diversi da quelli della società dell'informazione. In tal caso la procedura di notifica prevista in detta direttiva verrebbe a sostituire, per i servizi interessati, la notifica di cui all'articolo 15, paragrafo 6 della presente direttiva.
- Diritto internazionale privato. La Commissione ha presentato due iniziative nel settore delle norme sui conflitti di leggi:
  - la proposta di regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali<sup>26</sup>, che mira a stabilire norme comuni in tema di conflitti di legge per designare la legge applicabile in materia extracontrattuale (la legge designata può essere quella di un paese terzo). Nell'intento di garantire la coerenza con gli strumenti adottati nell'ambito della politica del mercato interno che stabilisce il principio del paese d'origine, come ad esempio la presente proposta di direttiva, la proposta di regolamento prevede una deroga specifica volta a garantire l'applicazione di tale principio (articolo 23, paragrafo 2);

---

<sup>25</sup> 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”); COM(2003) 443 definitivo del 18.7.2003.

<sup>26</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (“Roma II”). COM(2003) 427 definitivo.

- il Libro verde sulla trasformazione in strumento comunitario della convenzione di Roma del 1980 applicabile alle obbligazioni contrattuali<sup>27</sup>. La Commissione vi precisa chiaramente che *“per la Commissione è però chiaro che uno strumento del genere dovrà lasciare inalterati i principi del mercato interno sanciti dal trattato o dagli strumenti di diritto derivato”*.

Tali strumenti tuttavia potrebbero svolgere un ruolo importante non solo per le attività non contemplate dalla direttiva, ma anche per le questioni oggetto di deroghe al principio del paese d'origine, in particolare la deroga relativa ai contratti conclusi dai consumatori e la deroga relativa alla responsabilità non contrattuale del prestatore in caso di infortunio occorso nell'ambito della sua attività ad una persona nello Stato membro in cui si sposta il prestatore.

Si segnala infine che la questione della determinazione della competenza dei tribunali non dipende dalla presente direttiva, bensì dal regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio del 22 dicembre 2000 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale o da altri strumenti comunitari quali la direttiva 96/71/CE.

## **6. ELEMENTI GIURIDICI**

### **a) Base giuridica e scelta dello strumento**

La proposta di direttiva è fondata sugli articoli 47, paragrafo 2 e 55 del trattato<sup>28</sup> nonché sugli articoli 71 e 80, paragrafo 2 del trattato per le materie relative ai trasporti che non sono disciplinate dagli altri strumenti comunitari fondati su questi ultimi due articoli. Questa base giuridica è giustificata tanto dal suo obiettivo quanto dal suo contenuto:

- obiettivo: le direttive adottate a norma dell'articolo 47, paragrafo 2 devono mirare ad *“agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste”*, che è precisamente l'obiettivo della proposta;
- contenuto: il contenuto della proposta mira manifestamente alla concreta eliminazione degli ostacoli alla libertà di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi stabilendo disposizioni che vietano una serie di prescrizioni e garantiscono la libera circolazione dei servizi. Altre disposizioni armonizzano in modo mirato determinate questioni o garantiscono la cooperazione amministrativa necessaria per eliminare questi ostacoli.

Per quanto riguarda la scelta dello strumento, l'articolo 47, paragrafo 2 impone il ricorso ad una direttiva.

---

<sup>27</sup> Libro verde sulla trasformazione in strumento comunitario della convenzione di Roma del 1980 applicabile alle obbligazioni contrattuali e sul rinnovamento della medesima, COM(2002) 654 definitivo, 14.1.2003.

<sup>28</sup> L'articolo 55 del trattato rimanda all'articolo 47, paragrafo 2, permettendone l'applicazione in tema di libera circolazione dei servizi.

## b) Sussidiarietà

La proposta di direttiva mira ad eliminare gli ostacoli giuridici alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi ed alla libera circolazione dei servizi. Questi ostacoli sono stati identificati chiaramente in base a reclami, petizioni e interrogazioni del Parlamento europeo, consultazioni delle parti interessate, studi o analisi.

L'obiettivo della proposta non può essere realizzato mediante un'azione unilaterale degli Stati membri. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, alcuni di questi ostacoli infatti possono essere giustificati in assenza di uno strumento comunitario; per poterli eliminare occorre quindi un coordinamento preliminare dei regimi nazionali, anche a livello di cooperazione amministrativa. Altri ostacoli sono incompatibili con gli articoli 43 e 49 del trattato, ma non sono stati aboliti dagli Stati membri di propria iniziativa e richiederebbero un trattamento caso per caso mediante l'avvio di procedimenti d'infrazione, il che si dimostrerebbe, come già sottolineato, inefficace e di difficile gestione.

Allo scopo di limitare le interferenze con le specificità dei regimi nazionali sono state operate alcune scelte legislative:

- la proposta non procede ad un'armonizzazione dettagliata e sistematica del complesso di norme nazionali applicabili ai servizi, ma si limita alle questioni essenziali il cui coordinamento è strettamente necessario per garantire la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi;
- il ricorso al principio del paese d'origine permette di realizzare l'obiettivo di garantire la libera circolazione dei servizi pur consentendo la coesistenza pluralista dei regimi giuridici degli Stati membri con le loro specificità e particolarità, le quali non potranno tuttavia essere utilizzate per imporre restrizioni ai servizi di un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
- la proposta evita le interferenze con l'organizzazione istituzionale della disciplina dei servizi degli Stati membri. La proposta, ad esempio, si limita a precisare le funzioni degli sportelli unici senza imporre le caratteristiche istituzionali (tipo d'organismo - amministrativo, camera di commercio, ordine professionale, ecc.); analogamente, nel definire il concetto di “autorità competente” (articolo 4, paragrafo 8), la proposta tiene conto del fatto che, a seconda degli Stati membri, l'autorità competente per una stessa attività può essere rappresentata da un ordine professionale, un'amministrazione o un'associazione professionale, senza imporre l'uno o l'altro modello.

## c) Proporzionalità

Il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato è all'origine di numerose scelte legislative della proposta di direttiva:

- scelta dei metodi di regolamentazione: l'armonizzazione è proposta solamente come ultima istanza per le questioni che non possono essere trattate in maniera adeguata né con la cooperazione amministrativa né con il rinvio a codici di condotta adottati dalle parti interessate a livello comunitario; l'armonizzazione è proposta nei settori in cui si rende necessaria, come la tutela dei consumatori;

- contenuto dell'armonizzazione: la proposta, per quanto possibile, privilegia gli obblighi di informazione del prestatore di servizi allo scopo di permettere al destinatario di operare una scelta informata e consapevole;
- equilibrio fra i vari metodi di regolamentazione: la direttiva propone un equilibrio tra, da un lato, la portata del principio del paese d'origine e, dall'altro, il grado d'armonizzazione, di cooperazione amministrativa e di rimando ai codici di condotta nonché il numero ed il campo d'applicazione delle deroghe al principio del paese d'origine. L'equilibrio così proposto costituisce un approccio selettivo e flessibile che tiene pienamente conto di tutti gli interessi in gioco;
- istituzione di un quadro adeguato per le PMI: le disposizioni relative allo sportello unico, le procedure per via elettronica, l'informazione e l'assistenza per i prestatori di servizi, il principio del paese d'origine, la semplificazione delle procedure in tema di distacco, le misure volontarie sulla politica di qualità, ecc. sono disposizioni direttamente motivate dal desiderio di agevolare l'esercizio delle libertà del mercato interno da parte delle PMI.

Tutte queste scelte legislative permettono di proporre uno strumento equilibrato le cui disposizioni non vanno oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di istituire un vero mercato interno dei servizi.

## **1. DOMANDE SPECIFICHE**

### **a) Quali sono le attività coperte dalla direttiva (articoli 2 e 4)?**

L'articolo 2 definisce il campo d'applicazione della direttiva (“*servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro*”) e l'articolo 4, paragrafo 1 dà una definizione di “servizio”: “*qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato che consiste nel fornire una prestazione oggetto di un corrispettivo economico*”.

Concretamente questa definizione copre una gamma assai ampia di attività quali, ad esempio, i servizi di consulenza manageriale e gestionale, di certificazione e di prova, di manutenzione, di sicurezza degli uffici, i servizi nel campo della pubblicità, i servizi di assunzione, comprese le agenzie di lavoro interinale, gli agenti commerciali, i servizi di consulenza giuridica o fiscale, i servizi legati al settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, i servizi di costruzione e di architettura, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, i servizi di sicurezza, i servizi nel settore turistico, comprese le agenzie di viaggi e le guide turistiche, i servizi audiovisivi, i centri sportivi e i parchi d'attrazione, i servizi ricreativi, i servizi legati alla salute, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani.

La definizione di “servizio” contenuta nella presente proposta si basa sulla giurisprudenza della Corte<sup>29</sup> 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 finanziari<sup>30</sup>, 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.

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> “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 43<sup>31</sup> (libertà di stabilimento) e 49<sup>32</sup> (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;

---

<sup>31</sup> Ad esempio, sentenza del 12 marzo 1994, Halliburton, causa C-1/93.

<sup>32</sup> 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 autorizzazione<sup>33</sup>, 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.

---

<sup>33</sup> 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 personali<sup>34</sup>.

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,

---

<sup>34</sup>

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

<b>Capo I. Disposizioni generali .....</b>	<b>48</b>
Articolo 1. Oggetto	
Articolo 2. Campo di applicazione	
Articolo 3. Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario	
Articolo 4. Definizioni	
<b>Capo II. Libertà di stabilimento dei prestatori .....</b>	<b>50</b>
<b>Sezione 1. Semplificazione amministrativa.....</b>	<b>50</b>
Articolo 5. Semplificazione delle procedure	
Articolo 6. Sportello unico	
Articolo 7. Diritto all'informazione	
Articolo 8. Procedure per via elettronica	
<b>Sezione 2. Autorizzazioni.....</b>	<b>53</b>
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	
<b>Sezione 3. Requisiti vietati o sottoposti a valutazione .....</b>	<b>56</b>
Articolo 14. Requisiti vietati	
Articolo 15. Requisiti da valutare	
<b>Capo III. Libera circolazione dei servizi .....</b>	<b>59</b>
<b>Sezione 1. Principio del paese d'origine e deroghe .....</b>	<b>59</b>
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	
<b>Sezione 2. Diritti dei destinatari dei servizi.....</b>	<b>63</b>
Articolo 20. Restrizioni vietate	
Articolo 21. Non discriminazione	
Articolo 22. Assistenza ai destinatari	
Articolo 23. Assunzione degli oneri finanziari delle cure sanitarie	
<b>Sezione 3. Distacco dei lavoratori.....</b>	<b>65</b>
Articolo 24. Disposizioni specifiche in materia di distacco dei lavoratori	
Articolo 25. Distacco di cittadini di paesi terzi	
<b>Capo IV. Qualità dei servizi.....</b>	<b>67</b>
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	

<b>Capo V. Controllo .....</b>	<b>72</b>
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	
<b>Capo VI. Programma di convergenza .....</b>	<b>75</b>
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	
<b>Capo VII. Disposizioni finali.....</b>	<b>78</b>

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 Commissione<sup>1</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>2</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>3</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>4</sup>,

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"<sup>5</sup> 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

---

<sup>1</sup> GUC

<sup>2</sup> GUC

<sup>3</sup> GUC

<sup>4</sup> GUC

<sup>5</sup> 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 servizi<sup>6</sup> 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 interno<sup>7</sup>, e con quelle relative alla tutela dei consumatori, come la proposta di direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali<sup>8</sup> 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")<sup>9</sup>.
- (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/CE<sup>10</sup>. 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 uniforme<sup>11</sup>, dalla

---

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

<sup>7</sup> COM(2002) 585 definitivo.

<sup>8</sup> COM(2003) 356 definitivo.

<sup>9</sup> COM(2003) 443 definitivo.

<sup>10</sup> GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.

<sup>11</sup> 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 diversi<sup>12</sup>, 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 diversi<sup>13</sup> 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 diversi<sup>14</sup>. 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

---

<sup>12</sup> GU L 225 del 20.8.1990, pag. 1.

<sup>13</sup> GU L 225 del 20.8.1990, pag. 6.

<sup>14</sup> 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 imprese<sup>15</sup> 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 elettroniche<sup>16</sup> o la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti

---

<sup>15</sup> GU L 145 del 5.6.1997, pag. 29.

<sup>16</sup> GU L 13 del 19.1.2000, pag. 12.

giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (“Direttiva sul commercio elettronico”)<sup>17</sup>. I risultati del processo di valutazione reciproca consentiranno di determinare a livello comunitario i tipi di attività per le quali i regimi di autorizzazione devono essere soppressi.

- (28) Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, ad esempio per la concessione di frequenze di radio analogica o per la gestione di una infrastruttura idroelettrica, è opportuno prevedere una procedura di selezione tra diversi candidati potenziali, al fine di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. È necessario che tale procedura rispetti le garanzie di trasparenza e di imparzialità e che l'autorizzazione così rilasciata non abbia durata eccessiva, non sia rinnovata automaticamente e non preveda alcun vantaggio per il prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa deve essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti. I casi in cui il numero di autorizzazioni è limitato per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche devono comunque rispettare le altre disposizioni in materia di regime di autorizzazione di cui alla presente direttiva.
- (29) I motivi imperativi di interesse generale cui fanno riferimento alcune disposizioni di armonizzazione della presente direttiva sono quelli riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, tra cui la protezione dei consumatori, dei destinatari di servizi, dei lavoratori o dell'ambiente urbanistico.
- (30) Al fine della creazione di un vero mercato interno dei servizi è necessario sopprimere le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi ancora presenti nella legislazione di taluni Stati membri e incompatibili, rispettivamente, con gli articoli 43 e 49 del trattato. Le restrizioni vietate interessano in modo particolare il mercato interno dei servizi e devono essere al più presto eliminate in modo sistematico.
- (31) Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la libertà di stabilimento implica in particolare il principio dell'uguaglianza di trattamento che non soltanto vieta ogni forma di discriminazione fondata sulla nazionalità di uno Stato membro, ma anche la discriminazione indiretta basata su altri criteri tali da portare di fatto allo stesso risultato. Quindi, l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non può essere subordinata a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio e di prestazione principale di un'attività. Allo stesso modo, uno Stato membro non deve ostacolare la capacità giuridica e la capacità processuale delle società costituite conformemente alla legislazione di un altro Stato membro sul territorio del quale hanno la sede principale. Inoltre, uno Stato membro non può prevedere forme di vantaggio per prestatori che abbiano un legame particolare con un contesto socioeconomico nazionale o locale, né limitare in funzione del luogo di stabilimento del prestatore la facoltà di quest'ultimo di acquisire, usare o alienare diritti e beni o di accedere alle diverse forme di credito e

---

<sup>17</sup> GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1.

di alloggio, nella misura in cui queste facoltà sono utili all'accesso alla sua attività o all'esercizio effettivo della stessa.

- (32) Il divieto di richiedere una dimostrazione della capacità economica come condizione per la concessione di un'autorizzazione riguarda le prove economiche in quanto tali e non gli altri requisiti giustificati obiettivamente da motivi imperativi di interesse generale, come la tutela dell'ambiente urbanistico. Tale divieto non riguarda l'esercizio delle competenze delle autorità incaricate dell'applicazione del diritto della concorrenza.
- (33) Al fine di coordinare la modernizzazione delle normative nazionali conformemente alle esigenze del mercato interno, è opportuno valutare taluni requisiti nazionali non discriminatori che, per le loro caratteristiche proprie, possono sensibilmente limitare se non impedire l'accesso a un'attività o il suo esercizio in nome della libertà di stabilimento. Gli Stati membri devono, nel periodo di trasposizione della direttiva, verificare se tali requisiti siano necessari e proporzionati e, se del caso, sopprimerli o modificarli. D'altra parte, questi requisiti devono comunque essere compatibili con il diritto comunitario della concorrenza.
- (34) Fra le restrizioni da prendere in esame figurano i regimi nazionali che, per motivi diversi da quelli relativi alle qualifiche professionali, riservano a prestatori particolari l'accesso ad attività quali i giochi d'azzardo. Devono parimenti essere prese in esame i requisiti quali quelli dei regimi relativi agli obblighi di trasmissione ("must carry") applicabili agli operatori via cavo che, imponendo a un prestatore di servizi intermediario l'obbligo di dare accesso a taluni servizi di particolari prestatori, influiscono sulla sua libera scelta, sulle possibilità di accesso ai programmi via radio e sulla scelta dei destinatari finali.
- (35) È opportuno che le disposizioni della presente direttiva relative alla libertà di stabilimento si applichino soltanto nella misura in cui le attività in questione sono aperte alla concorrenza e non obblighino pertanto gli Stati membri ad abolire i monopoli esistenti, in particolare per quanto riguarda le lotterie, né a privatizzare determinati settori.
- (36) Il fatto che la presente direttiva fissi un certo numero di requisiti che gli Stati membri devono sopprimere o valutare nel corso del periodo di trasposizione non compromette i ricorsi per inadempimento contro uno Stato membro per violazione degli articoli 43 o 49 del trattato.
- (37) Al fine di garantire la realizzazione efficace della libera circolazione dei servizi e di garantire ai destinatari e ai prestatori la possibilità di beneficiare e di fornire servizi nell'insieme della Comunità senza l'ostacolo delle frontiere, è opportuno sancire il principio secondo il quale un prestatore deve essere soggetto, in linea di principio, soltanto alla legge del paese nel quale si è stabilito. Questo principio è indispensabile per consentire ai prestatori, in particolare alle PMI, di sfruttare in piena certezza giuridica le opportunità offerte dal mercato interno. Facilitando così la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri, questo principio, associato alle misure di armonizzazione e di assistenza reciproca, consente anche ai destinatari di accedere ad una più vasta scelta di servizi di qualità provenienti da altri Stati membri. Detto principio deve essere accompagnato da un meccanismo di assistenza al destinatario per permettergli, in particolare, di essere informato sulla legge di altri Stati membri e dall'armonizzazione delle norme sulla trasparenza delle attività di servizi.

- (38) È altresì necessario garantire che il controllo delle attività di prestazione di servizi sia fatto alla fonte, ossia da parte delle autorità competenti dello Stato membro nel quale il prestatore è stabilito. Le autorità competenti del paese d'origine possono con maggiore facilità garantire l'efficacia e la continuità del controllo del prestatore e proteggere non soltanto i destinatari del proprio paese ma anche quelli degli altri Stati membri. Questa responsabilità comunitaria dello Stato membro d'origine nella sorveglianza delle attività del prestatore indipendentemente dal luogo di destinazione del servizio deve essere sancita chiaramente al fine di instaurare la fiducia reciproca tra gli Stati membri nella regolamentazione delle attività di prestazione di servizi. La determinazione della competenza dei tribunali non è regolata dalla presente direttiva bensì dal regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>18</sup> o da altre norme comunitarie quali la 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<sup>19</sup>.
- (39) A complemento del principio dell'applicazione della legge e del controllo del paese d'origine, è opportuno sancire il principio secondo il quale gli Stati membri non possono limitare i servizi provenienti da un altro Stato membro.
- (40) Occorre prevedere che la legislazione del paese d'origine non si applichi soltanto nei casi oggetto di deroghe, generali o transitorie. Tali deroghe sono necessarie per tener conto del grado di integrazione del mercato interno o di talune norme comunitarie relativi ai servizi che prevedono che un prestatore sia soggetto ad una legislazione diversa da quella dello Stato membro d'origine. Inoltre, a titolo eccezionale, possono altresì essere prese misure nei confronti di un prestatore in taluni casi specifici e a determinate condizioni di base e di procedura rigorose. Al fine di garantire la certezza del diritto indispensabile per incoraggiare le PMI ad offrire i loro servizi in altri Stati membri, tali deroghe devono essere limitate allo stretto necessario. Tali deroghe, in particolare, possono essere applicate solo per motivi legati alla sicurezza dei servizi, all'esercizio di una professione sanitaria o alla tutela dell'ordine pubblico, in particolare per quanto riguarda gli aspetti connessi alla protezione dei minori e nella misura in cui le disposizioni nazionali in materia non sono armonizzate. Inoltre, le restrizioni alla libera circolazione dei servizi potranno essere oggetto di deroghe soltanto se conformi ai diritti fondamentali che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario.
- (41) Nel caso dello spostamento del prestatore di servizi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro d'origine, è opportuno prevedere tra questi due Stati un'assistenza reciproca che consenta al primo di procedere a verifiche, ispezioni e indagini su richiesta dello Stato membro d'origine o di effettuare di propria iniziativa tali verifiche se si tratta esclusivamente di constatazioni fattuali. In caso di distacco dei lavoratori, inoltre, lo Stato membro di distacco può prendere misure nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro per garantire il rispetto delle condizioni di occupazione e di lavoro applicabili a norma della direttiva 96/71/CE.

---

<sup>18</sup> GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1; direttiva modificata da ultimo dall'atto di adesione del 2003.

<sup>19</sup> GU L 18 del 21.1.97, pag. 1.

- (42) È opportuno derogare al principio del paese d'origine per quanto riguarda i servizi oggetto, nello Stato membro nel quale si sposta il prestatore, di un regime di divieto generale se tale regime è obiettivamente giustificato da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di salute pubblica. Tale deroga è limitata ai casi di divieto totale e non riguarda i regimi nazionali che, senza vietare completamente un'attività, ne riservano l'esercizio ad uno o più operatori specifici o che vietano l'esercizio di un'attività senza autorizzazione preliminare. Se, infatti, uno Stato membro consente l'esercizio di un'attività pur riservandola a determinati operatori, tale attività non è oggetto di un divieto totale e non può quindi essere considerata, in quanto tale, contraria all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla salute pubblica. Non sarebbe, quindi, giustificato escludere tale attività dal regime generale della direttiva.
- (43) È opportuno non applicare il principio del paese d'origine ai requisiti specifici dello Stato membro in cui si sposta il prestatore che si riferiscono alle particolari caratteristiche del luogo nel quale il servizio è prestato e il rispetto delle quali è indispensabile per garantire il mantenimento dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica, della salute pubblica o la protezione dell'ambiente. Tale deroga riguarda, in particolare, l'autorizzazione ad occupare o utilizzare la pubblica via, le norme relative all'organizzazione di manifestazioni pubbliche o le norme relative alla sicurezza dei cantieri.
- (44) L'esclusione dal principio del paese d'origine in materia di immatricolazione di veicoli presi in leasing in uno Stato membro diverso da quello in cui vengono utilizzati risulta dalla giurisprudenza della Corte che ha ammesso che uno Stato membro possa assoggettare a tale obbligo i veicoli utilizzati sul suo territorio a condizioni proporzionali. Tale esclusione non riguarda il noleggio a titolo occasionale o temporaneo.
- (45) Diverse direttive relative ai contratti conclusi dai consumatori sono già state adottate a livello comunitario. Tali direttive seguono tuttavia l'approccio dell'armonizzazione minima. Allo scopo di ridurre il più possibile le divergenze fra le norme di tutela dei consumatori nell'Unione, che provocano una frammentazione del mercato interno pregiudizievole per consumatori e imprese, la Commissione, nella sua comunicazione sulla strategia della politica dei consumatori 2002 - 2006<sup>20</sup>, ha annunciato che una delle principali priorità della Commissione consisterà nel proporre un'armonizzazione completa. Nel suo piano d'azione "Maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo"<sup>21</sup> essa ha inoltre insistito sulla necessità di una maggiore convergenza del diritto europeo in materia di protezione dei consumatori, ai fini della quale sarebbe necessario, in particolare, riesaminare il diritto esistente in materia di contratti conclusi con i consumatori allo scopo di eliminare le incoerenze ancora presenti, di colmare le lacune e di semplificare la legislazione.
- (46) È opportuno applicare il principio del paese d'origine nel settore dei contratti conclusi dai consumatori aventi per oggetto la fornitura di servizi soltanto se ed in quanto le direttive comunitarie prevedono un'armonizzazione completa dato che in tal caso i livelli di tutela dei consumatori sono equivalenti. La deroga al principio del paese d'origine relativa alla responsabilità extracontrattuale del prestatore in caso di infortunio occorso nell'ambito della sua attività ad una persona nello Stato membro in

---

<sup>20</sup> GU C 137 dell'8.6.2002, pag. 2.

<sup>21</sup> GU C 63 del 15.3.2003, pag. 1.

cui si sposta il prestatore riguarda i danni fisici o materiali a carico di una persona che ha subito un infortunio.

- (47) Occorre lasciare agli Stati membri la possibilità di prendere, in via eccezionale, nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro, misure che derogano al principio del paese d'origine in casi individuali e per motivi quali la sicurezza dei servizi. Tale possibilità potrà essere utilizzata solo in assenza di un'armonizzazione comunitaria. D'altra parte, questa possibilità non consente di prendere misure restrittive in settori nei quali altre direttive vietano deroghe alla libera circolazione dei servizi, quali la direttiva 1999/93/CE o la direttiva 98/84/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 1998, sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato<sup>22</sup>, né di estendere o limitare le possibilità di deroga previste in altre direttive, come 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<sup>23</sup> o la direttiva 2000/31/CE.
- (48) Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi contrarie alla presente direttiva possono derivare non solo da misure prese nei confronti dei prestatori, ma altresì dai diversi ostacoli alla fruizione di servizi da parte dei destinatari e in particolare da parte dei consumatori. La presente direttiva cita a titolo di esempio determinati tipi di restrizioni nei confronti di un destinatario che desidera fruire di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro.
- (49) Conformemente alle disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei servizi, come interpretate dalla giurisprudenza della Corte, le discriminazioni fondate sulla nazionalità o sulla residenza del destinatario sono vietate. Può trattarsi, in particolare, dell'obbligo imposto soltanto ai cittadini di un altro Stato membro di fornire documenti originali, copie autenticate, certificato di nazionalità o traduzioni ufficiali dei documenti per poter beneficiare di un servizio o di taluni vantaggi tariffari. Tuttavia, il divieto di applicare requisiti discriminatori non impedisce che possano essere riservati a taluni destinatari determinati vantaggi, soprattutto tariffari, se fondati su criteri obiettivi legittimi, quali ad esempio il legame diretto con i contributi versati da tali destinatari.
- (50) La realizzazione concreta di uno spazio senza frontiere interne esige che ai cittadini comunitari non sia vietato di beneficiare di un servizio tecnicamente accessibile sul mercato e che tali cittadini comunitari non siano sottoposti a condizioni e tariffe diverse in ragione della loro nazionalità o del luogo di residenza. Il persistere di tali discriminazioni nei confronti dei destinatari di servizi evidenzia per il cittadino comunitario l'assenza di un mercato interno dei servizi e, in modo più generale, mina l'integrazione tra i popoli europei. 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

---

<sup>22</sup> GU L 320 del 28.11.1998, pag. 54.

<sup>23</sup> GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23; direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 202 del 30.7.1997, pag. 60).

servizio se direttamente giustificate da fattori oggettivi quali gli effettivi costi supplementari derivanti dalla distanza, le caratteristiche tecniche della prestazione, le diverse condizioni del mercato o i rischi aggiuntivi in relazione a normative diverse da quelle dello Stato membro d'origine.

- (51) Conformemente ai principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione dei servizi e senza compromettere l'equilibrio finanziario della sicurezza sociale degli Stati membri, una maggiore certezza del diritto per quanto riguarda il rimborso delle cure sanitarie deve essere garantita ai pazienti, che in quanto destinatari beneficiano della libera circolazione dei servizi, nonché agli operatori sanitari e ai responsabili della sicurezza sociale.
- (52) Il 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<sup>24</sup> si applica, in particolare le disposizioni in materia di affiliazione al sistema di sicurezza sociale, ai lavoratori subordinati o autonomi che forniscono una prestazione di servizi o vi partecipano.
- (53) L'articolo 22 del regolamento (CEE) n. 1408/71, che riguarda l'autorizzazione per l'assunzione degli oneri finanziari delle cure sanitarie prestate in un altro Stato membro, contribuisce, come sottolineato dalla giurisprudenza della Corte, ad agevolare la libera circolazione dei pazienti e la prestazione di servizi medici transfrontalieri. Tale disposizione mira infatti a garantire agli assicurati sociali in possesso di un'autorizzazione l'accesso alle cure erogate in altri Stati membri a condizioni di copertura pari a quelle di cui godono gli assicurati sottoposti alla legislazione di questi ultimi Stati. Essa conferisce così agli assicurati diritti di cui non potrebbero beneficiare altrimenti e si presenta come una modalità di esercizio della libera circolazione dei servizi. Questa disposizione tuttavia non intende disciplinare, e quindi non vieta, il rimborso alle tariffe in vigore nello Stato membro di affiliazione delle spese sostenute per cure prestate in un altro Stato membro, anche in assenza di autorizzazione preliminare.
- (54) Considerata l'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione dei servizi, il requisito di un'autorizzazione preliminare per l'assunzione da parte del sistema di sicurezza sociale di uno Stato membro degli oneri finanziari di cure non ospedaliere fornite in un altro Stato membro deve essere soppresso e gli Stati membri devono adattare la loro legislazione in tal senso. Nella misura in cui gli oneri finanziari di tali cure vengono assunti nei limiti della copertura garantita dai regimi di assicurazione malattia dello Stato membro di affiliazione, tale soppressione non è tale da perturbare gravemente l'equilibrio finanziario dei regimi di sicurezza sociale. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, le condizioni a cui gli Stati membri sottopongono nel proprio territorio la concessione di cure non ospedaliere restano applicabili in caso di cure fornite in uno Stato membro diverso da quello di affiliazione, se ed in quanto compatibili con il diritto comunitario. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, i regimi di autorizzazione per l'assunzione degli oneri finanziari delle cure in un altro Stato membro devono altresì rispettare le disposizioni sulle condizioni di rilascio delle autorizzazioni e sulle procedure di autorizzazione di cui alla presente direttiva.

---

<sup>24</sup> GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2; regolamento modificato da ultimo dall'atto di adesione del 2003.

- (55) Conformemente alla giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione dei servizi, un sistema di autorizzazione preliminare per l'assunzione degli oneri finanziari di cure ospedaliere fornite in un altro Stato membro è giustificato dalla necessità di garantire la programmazione del numero di infrastrutture ospedaliere, la loro ripartizione geografica, la loro organizzazione e le attrezzature di cui sono dotate, o ancora la natura dei servizi medici che sono in grado di fornire. Tale programmazione persegue l'obiettivo di assicurare nel territorio dello Stato interessato la possibilità di un accesso sufficiente e permanente ad una gamma equilibrata di cure ospedaliere di qualità ed è espressione della volontà di garantire un controllo dei costi ed evitare, per quanto possibile, ogni spreco di risorse finanziarie, tecniche ed umane. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di cure ospedaliere deve essere definita in modo obiettivo e un sistema di autorizzazione preliminare deve essere proporzionato all'obiettivo di interesse generale perseguito.
- (56) L'articolo 22 del regolamento (CEE) n. 1408/71 prevede le circostanze alle quali si esclude che l'istituzione nazionale competente possa negare l'autorizzazione sollecitata sulla base di tale articolo. Gli Stati membri non possono negare l'autorizzazione qualora le cure ospedaliere, se prestate sul territorio nazionale, siano coperte dal sistema di sicurezza sociale nazionale e qualora una cura identica o che presenti lo stesso grado di efficacia non possa essere ottenuta in tempo utile sul territorio nazionale nelle condizioni previste dal sistema di sicurezza sociale nazionale. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la condizione relativa al termine accettabile va valutata in funzione del complesso di circostanze che caratterizzano ciascun caso concreto, tenendo in debito conto non solo la situazione medica del paziente al momento in cui viene richiesta l'autorizzazione, ma anche i suoi precedenti e il probabile decorso della malattia.
- (57) L'assunzione degli oneri finanziari da parte del sistema di sicurezza sociale di uno Stato membro delle cure sanitarie prestate in un altro Stato membro non deve essere inferiore a quella prevista dal sistema di sicurezza sociale nazionale per cure sanitarie prestate sul territorio nazionale. Conformemente alla giurisprudenza della Corte in materia di libera circolazione dei servizi, in assenza di autorizzazione il rimborso di cure non ospedaliere in base alle tariffe dello stato di affiliazione non avrebbe un'incidenza significativa sul finanziamento del suo sistema di sicurezza sociale. In caso di rilascio di un'autorizzazione a norma dell'articolo 22 del regolamento (CEE) n. 1408/71, l'assunzione degli oneri finanziari delle spese viene effettuata in base alle tariffe dello Stato membro in cui è avvenuta la prestazione. Se il livello di copertura è tuttavia inferiore a quello di cui il paziente avrebbe beneficiato qualora avesse ricevuto le stesse cure nel proprio Stato membro di affiliazione, quest'ultimo deve allora completare l'assunzione di tali oneri fino a raggiungere la tariffa che avrebbe applicato in questo caso.
- (58) Per quanto riguarda il distacco di lavoratori nel quadro di una prestazione di servizi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro d'origine, è opportuno chiarire la ripartizione dei ruoli e dei compiti tra lo Stato membro d'origine e lo Stato membro di distacco per facilitare la libera circolazione dei servizi. La presente direttiva non ha il fine di considerare questioni di diritto del lavoro in quanto tali. La ripartizione dei compiti e la determinazione della forma che deve assumere la cooperazione tra lo Stato membro d'origine e lo Stato membro di distacco permette di facilitare l'esercizio della libera circolazione dei servizi, in particolare sopprimendo determinate procedure amministrative sproporzionate e migliorando nel contempo il controllo del rispetto delle condizioni di occupazione e di lavoro conformemente alla direttiva 96/71/CE.

- (59) Al fine di evitare le formalità amministrative discriminatorie o sproporzionate, particolarmente dissuasive per le PMI, deve essere vietato allo Stato membro di distacco di subordinare il distacco al rispetto di requisiti quali l'obbligo di richiedere un'autorizzazione alle sue autorità. L'obbligo di effettuare una dichiarazione presso le autorità dello Stato membro di distacco deve essere altresì vietato. Tuttavia, tale obbligo deve poter essere mantenuto fino al 31 dicembre 2008 per quanto riguarda le attività del settore edilizio di cui all'allegato della direttiva 96/71/CE. A tale proposito, il miglioramento della cooperazione amministrativa fra Stati membri al fine di agevolare i controlli è oggetto dei lavori del gruppo di esperti nazionali sull'applicazione di questa direttiva. Inoltre, per quanto riguarda le condizioni di occupazione e di lavoro diverse da quelle di cui alla direttiva 96/71/CE, lo Stato membro di distacco, in virtù del principio di libera circolazione dei servizi sancito dalla direttiva, non deve poter prendere misure restrittive nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro.
- (60) La libera circolazione dei servizi comprende il diritto per un prestatore di servizi di distaccare il suo personale anche se non si tratta di cittadini dell'Unione, ma di cittadini di uno Stato terzo legalmente residenti e occupati nello Stato membro d'origine. È opportuno prevedere l'obbligo per lo Stato membro d'origine di provvedere affinché il lavoratore distaccato, se cittadino di un paese terzo, sia in regola con le condizioni di residenza e di occupazione regolare previste dalla legislazione nazionale, anche in materia di sicurezza sociale. È necessario prevedere che lo Stato membro di distacco non possa assoggettare il lavoratore o il prestatore a controlli preventivi, in particolare per quanto riguarda i permessi di ingresso o di soggiorno, tranne in taluni casi, o i permessi di lavoro e non possa imporre obblighi quali quello di avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato o un'occupazione anteriore nello Stato membro d'origine del prestatore.
- (61) Con l'adozione del regolamento (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<sup>25</sup>, i cittadini dei paesi terzi rientrano nel sistema di cooperazione relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità previsto dal regolamento (CEE) n. 1408/71, che prevede l'applicazione della normativa del paese in cui il lavoratore è affiliato al regime di sicurezza sociale.
- (62) Tra i mezzi con i quali il prestatore può rendere facilmente accessibili al destinatario le informazioni obbligatorie è opportuno prevedere la comunicazione del suo indirizzo di posta elettronica, compreso il suo sito web. D'altra parte, l'obbligo di presentare determinate informazioni nella documentazione con cui i prestatori presentano in modo dettagliato i loro servizi non deve riguardare le comunicazioni commerciali a carattere generale come la pubblicità, ma deve piuttosto riguardare gli opuscoli che descrivono in modo dettagliato i servizi proposti e i documenti presentati su un sito web.

---

<sup>25</sup> GU L 124 del 20.5.2003, pag. 1.

- (63) I prestatori che forniscono servizi che presentano un rischio particolare per la salute o per la sicurezza o un particolare rischio finanziario per il destinatario devono disporre di un'adeguata assicurazione di responsabilità professionale o di una garanzia equivalente o comparabile; il che implica, in particolare, che il prestatore deve essere adeguatamente assicurato per il servizio che fornisce anche in uno o più Stati membri diversi dallo Stato membro d'origine.
- (64) Occorre sopprimere i divieti totali delle comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate. Tale soppressione non concerne i divieti relativi al contenuto di una comunicazione commerciale bensì le norme che, in generale e per una determinata professione, proibiscono una o più forme di comunicazione commerciale, ad esempio la pubblicità in un determinato mezzo di comunicazione o in alcuni mezzi di comunicazione. Per quanto riguarda il contenuto e le modalità delle comunicazioni commerciali, occorre stimolare i professionisti ad elaborare, nel rispetto del diritto comunitario, codici di condotta a livello comunitario.
- (65) Al fine di migliorare la trasparenza e di favorire giudizi fondati su criteri comparabili per quanto riguarda la qualità dei servizi offerti e forniti ai destinatari, è importante che le informazioni sul significato dei marchi e di altri segni distintivi relativi a tali servizi siano facilmente accessibili. L'obbligo di trasparenza riveste particolare importanza in settori quali il turismo, in particolare il settore alberghiero, per i quali è generalizzato il ricorso a sistemi di classificazione. D'altra parte, occorre analizzare in che misura la normalizzazione europea può contribuire a favorire la compatibilità e la qualità dei servizi. Le norme europee sono elaborate dagli organismi europei di normalizzazione, CEN, CENELEC e ETSI. Se necessario, la Commissione può, conformemente alle procedure previste dalla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione<sup>26</sup>, affidare un mandato per l'elaborazione di specifiche norme europee.
- (66) Lo sviluppo di una rete di autorità degli Stati membri per la tutela dei consumatori, oggetto della proposta di regolamento in materia di cooperazione per la tutela dei consumatori, è complementare alla cooperazione prevista nella presente direttiva. L'applicazione alle situazioni transfrontaliere della legislazione in materia di tutela dei consumatori, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo di nuove pratiche di marketing e di distribuzione, come pure l'esigenza di eliminare alcuni ostacoli specifici alla cooperazione in questo campo, richiedono infatti un maggior grado di cooperazione fra Stati membri. In questo settore occorre in particolare garantire che gli Stati membri impongano la cessazione sul proprio territorio di pratiche illegali degli operatori a scapito dei consumatori di un altro Stato membro.
- (67) Occorre prevedere che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggino le parti interessate ad elaborare codici di condotta a livello comunitario al fine, in particolare, di promuovere la qualità dei servizi e tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna professione. I codici di condotta devono rispettare il diritto comunitario e in particolare il diritto della concorrenza.

---

<sup>26</sup> GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37; direttiva modificata da ultimo dall'atto di adesione del 2003.

- (68) La presente direttiva non pregiudica iniziative future, legislative o meno, nel settore della protezione dei consumatori.
- (69) L'assenza di una reazione della Commissione nell'ambito della procedura di valutazione reciproca di cui alla presente direttiva non pregiudica la compatibilità con il diritto comunitario dei requisiti nazionali oggetto delle relazioni degli Stati membri.
- (70) La direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori<sup>27</sup> ha per oggetto il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative ai provvedimenti inibitori volti a tutelare gli interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle direttive enumerate nel suo allegato. Per consentire il ricorso a tali provvedimenti inibitori nel caso di violazione della presente direttiva a danno degli interessi collettivi dei consumatori, occorre modificare l'allegato della direttiva 98/27/CE.
- (71) Poiché gli obiettivi dell'azione considerata, vale a dire la soppressione degli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri e alla libera prestazione dei servizi fra Stati membri, non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, date le dimensioni dell'azione, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può adottare dei provvedimenti in conformità del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato. Conformemente al principio di proporzionalità quale enunciato in detto articolo, la presente direttiva non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di questi obiettivi.
- (72) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi che sono riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare agli articoli 8, 15, 21 e 47.
- (73) Le misure necessarie per l'attuazione della presente direttiva sono adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>28</sup>,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

---

<sup>27</sup> GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 51; direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16).

<sup>28</sup> GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

## **Capo I**

### **Disposizioni generali**

#### *Articolo 1*

#### **Oggetto**

La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi nonché la libera circolazione dei servizi.

#### *Articolo 2*

#### **Campo di applicazione**

1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.
1. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:
  - a) i servizi finanziari quali definiti all'articolo 2, lettera b), della direttiva 2002/65/CE;
  - b) i servizi e le reti di comunicazione elettronica nonché le risorse e i servizi associati per quanto riguarda le materie disciplinate dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/19/CE<sup>29</sup>, 2002/20/CE<sup>30</sup>, 2002/21/CE<sup>31</sup>, 2002/22/CE<sup>32</sup> e 2002/58/CE<sup>33</sup>;
  - c) i servizi di trasporto qualora siano disciplinati da altre norme comunitarie fondate sull'articolo 71 o sull'articolo 80, paragrafo 2, del trattato.
2. La presente direttiva non si applica al settore fiscale, tranne gli articoli 14 e 16 qualora le restrizioni previste da tali articoli non siano disciplinate da norme comunitarie di armonizzazione fiscale.

---

<sup>29</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7.

<sup>30</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 21.

<sup>31</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33.

<sup>32</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51.

<sup>33</sup> GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37.

### *Articolo 3*

#### **Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario**

Gli Stati membri applicano le disposizioni della presente direttiva nel rispetto delle norme del trattato che disciplinano il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi.

L'applicazione della presente direttiva non esclude l'applicazione delle altre norme comunitarie per i servizi da esse disciplinati.

### *Articolo 4*

#### **Definizioni**

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- 1) “servizio”: qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato che consiste nel fornire una prestazione dietro un corrispettivo economico;
- 2) “prestatore”: qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica che offre o fornisce un servizio;
- 3) “destinatario”: qualsiasi persona fisica o giuridica che, a scopo professionale o meno, utilizza, o intende utilizzare, un servizio;
- 4) “Stato membro d'origine”: lo Stato membro nel cui territorio è stabilito il prestatore del servizio considerato;
- 5) “stabilito”: che esercita effettivamente un'attività economica di cui all'articolo 43 del trattato mediante un'installazione stabile del prestatore a tempo indeterminato;
- 6) “regime di autorizzazione”: qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere un documento formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio;
- 7) “requisito”: qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle pratiche amministrative, dalle norme degli ordini professionali o dalle norme collettive di associazioni o organismi professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica;
- 8) “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, 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 esercizio;
- 9) “ambito regolamentato”: qualsiasi requisito applicabile all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio;

- 10) “cure ospedaliere”: 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;
- 11) “Stato membro di distacco”: lo Stato membro nel territorio del quale un prestatore invia un lavoratore per prestarvi un servizio;
- 12) “occupazione regolare”: l’attività salariata del lavoratore svolta in conformità con le disposizioni nazionali dello Stato membro d’origine del prestatore;
- 13) “professione regolamentata”: un’attività o un insieme di attività professionali per le quali l’accesso, l’esercizio o una delle modalità di esercizio sono direttamente o indirettamente subordinati, da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali;
- 14) “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, artigianale o che esercita una professione regolamentata. Non costituiscono 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.

## **Capo II**

### **Libertà di stabilimento dei prestatori**

#### **SEZIONE 1**

##### **SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

##### *Articolo 5*

##### **Semplificazione delle procedure**

1. Gli Stati membri semplificano le procedure e le formalità relative all’accesso ad un’attività di servizio ed al suo esercizio.

3. Gli Stati membri, che chiedono ad un prestatore o ad un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento attestante il rispetto di un particolare requisito, accettano i documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano valore equivalente 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 obiettivamente da motivi imperativi d'interesse generale.
4. Il paragrafo 2 non si applica ai documenti di cui all'articolo 46 della direttiva .../.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>34</sup> ed all'articolo 45, paragrafo 3, della direttiva .../.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>35</sup>.

#### *Articolo 6*

### **Sportello unico**

Gli Stati membri provvedono affinché, entro il 31 dicembre 2008, un prestatore di servizi possa espletare presso un punto di contatto denominato “sportello unico” le procedure e le formalità seguenti:

- a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le attività di servizio di sua competenza, in particolare le dichiarazioni, notifiche o domande di autorizzazione presso le autorità competenti, comprese le domande di iscrizione in registri, ruoli, banche dati, o ordini professionali;
- b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle attività di servizio di sua competenza.

#### *Articolo 7*

### **Diritto all'informazione**

1. 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;

---

<sup>34</sup> [Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali].

<sup>35</sup> [Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori].

- c) i mezzi e le condizioni di accesso ai registri e alle banche dati pubbliche relative ai prestatori ed ai servizi;
  - d) i mezzi 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;
  - e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.
5. 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 interpretati ed applicati.
  6. 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, facilmente accessibili a distanza e per via elettronica e aggiornate.
  7. Gli Stati membri garantiscono che 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 errata o infondata, ne informino con sollecitudine il richiedente.
  8. Gli Stati membri applicano i paragrafi da 1 a 4 entro il 31 dicembre 2008.
  9. Gli Stati membri e la Commissione adottano misure di accompagnamento per incoraggiare gli sportelli unici a rendere accessibili le informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 in altre lingue comunitarie.

## *Articolo 8*

### **Procedure per via elettronica**

1. Gli Stati membri provvedono affinché, entro il 31 dicembre 2008, le procedure e le formalità relative all'accesso ad una attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, presso lo sportello unico e le autorità competenti.
10. 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 delle capacità di quest'ultimo.
11. La Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 42, paragrafo 2, le modalità d'applicazione del paragrafo 1 al fine di agevolare l'interoperabilità dei sistemi di informazione e l'uso di procedure per via elettronica fra Stati membri.

## SEZIONE 2

### AUTORIZZAZIONI

#### *Articolo 9*

##### **Regimi di autorizzazione**

1. 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 obiettivamente giustificata da motivi imperativi 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.
12. Nella relazione prevista all'articolo 41 gli Stati membri indicano i propri regimi di autorizzazione e ne motivano la conformità al paragrafo 1.
13. La presente sezione non si applica ai regimi di autorizzazione imposti o consentiti da altre norme comunitarie.

#### *Articolo 10*

##### **Condizioni di rilascio dell'autorizzazione**

1. 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 o discrezionale.
14. Il criteri di cui al paragrafo 1 devono essere:
  - a) non discriminatori;
  - b) obiettivamente giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
  - c) commisurati a tale motivo imperativo di interesse generale;
  - d) precisi e inequivocabili;
  - e) oggettivi;
  - f) resi pubblici in precedenza.

15. Le condizioni di rilascio dell'autorizzazione a stabilirsi ex novo non devono imporre requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, ai quali il prestatore è già soggetto in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. I punti di contatto di cui all'articolo 35 e il prestatore assistono l'autorità competente fornendo le informazioni necessarie in merito a questi requisiti.
16. L'autorizzazione deve permettere al prestatore di accedere all'attività di servizio o di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di agenzie, di succursali, di filiali o di uffici, tranne i casi in cui un motivo imperativo di interesse generale giustifichi oggettivamente la necessità di un'autorizzazione specifica per ogni installazione.
17. L'autorizzazione deve essere concessa non appena dall'esame delle condizioni richieste per ottenere l'autorizzazione risulti che tali condizioni sono soddisfatte.
18. Le eventuali risposte negative o altre risposte delle autorità competenti nonché il ritiro dell'autorizzazione devono essere motivati, tenendo conto in particolare delle disposizioni del presente articolo, e devono poter essere oggetto di un ricorso giurisdizionale.

### *Articolo 11*

#### **Durata di validità dell'autorizzazione**

1. L'autorizzazione rilasciata al prestatore non deve avere durata limitata, ad eccezione dei casi seguenti:
  - a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico;
  - b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato;
  - c) un motivo imperativo di interesse generale giustifica obiettivamente una durata limitata.
19. Il paragrafo 1 non riguarda il termine massimo entro il quale il prestatore deve effettivamente cominciare la sua attività dopo aver ricevuto l'autorizzazione.
20. Gli Stati membri assoggettano il prestatore all'obbligo di informare lo sportello unico competente di cui all'articolo 6 di tutti i cambiamenti della sua situazione che siano di natura tale da incidere sull'efficacia del controllo da parte dell'autorità competente, in particolare nel caso dell'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione, o che comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione oppure che inficino l'esattezza delle informazioni a disposizione del destinatario.

## *Articolo 12*

### **Selezione tra diversi candidati**

1. 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.
21. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione deve essere rilasciata per una durata limitata adeguata e non deve prevedere la procedura di rinnovo automatico né altri vantaggi a favore del prestatore uscente o di persone che con il prestatore abbiano particolari legami.

## *Articolo 13*

### **Procedure di autorizzazione**

1. Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire agli interessati che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità.
22. Le procedure e le formalità di autorizzazione non devono essere dissuasive e non devono complicare o ritardare indebitamente la prestazione di servizi. Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere facilmente accessibili e gli oneri che ne possono derivare per gli interessati devono essere commisurati ai costi delle procedure di autorizzazione.
23. Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere tali da garantire agli interessati che la loro domanda sia trattata con la massima sollecitudine e, in ogni modo, entro un termine di risposta ragionevole precedentemente fissato e reso pubblico.
24. In mancanza di risposta entro il termine di cui al paragrafo 3 l'autorizzazione deve essere considerata come concessa. Per talune attività specifiche può tuttavia essere previsto un regime diverso se obiettivamente giustificato da un motivo imperativo di interesse generale.
25. 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 risposta di cui al paragrafo 3;
  - b) i mezzi di ricorso;
  - c) la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come concessa.

26. Qualora la domanda sia incompleta o venga respinta a causa del mancato rispetto delle procedure o delle formalità, gli interessati sono informati quanto prima della necessità di presentare ulteriori documenti.

### **SEZIONE 3**

#### **REQUISITI VIETATI O SOTTOPOSTI A VALUTAZIONE**

##### *Articolo 14*

#### **Requisiti vietati**

Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi e il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

- 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla nazionalità o, per quanto riguarda le società, sulla sede, in particolare :
  - a) il requisito della nazionalità per il prestatore, il suo personale, i detentori del capitale sociale o i membri degli organi di amministrazione e di controllo;
  - b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori del capitale sociale o i membri degli organi di amministrazione e di controllo;
- 2) il divieto di essere stabilito in diversi Stati membri o di essere iscritto nei registri o nell'albo professionale di diversi Stati membri;
- 3) le restrizioni della libertà del prestatore di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo imposto al prestatore di avere la sede principale sul loro territorio o le restrizioni della libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di agenzia, succursale o filiali;
- 4) le condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore è già stabilito tranne quelle previste nella normativa comunitaria in materia di energia;
- 5) l'applicazione caso per caso di un controllo economico consistente nel subordinare il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di una necessità economica o di una domanda di mercato, nella valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o nella valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente;
- 6) l'intervento 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 ordini professionali e delle associazioni o organismi che agiscono in qualità di autorità competente;

- 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 in questione;
- 8) l'obbligo di essere stato iscritto per un determinato periodo nei registri degli Stati membri in questione o di aver esercitato l'attività sul loro territorio per un determinato periodo.

### *Articolo 15*

#### **Requisiti da valutare**

1. 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.
27. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizio 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, in particolare di essere una persona giuridica, una società di persone, una società senza scopo di lucro o una società che appartiene esclusivamente a persone fisiche;
  - c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società, in particolare l'obbligo di disporre di un capitale minimo per determinate attività oppure di avere una particolare qualifica professionale per detenere il capitale sociale o gestire determinate società;
  - d) requisiti diversi da quelli relativi alle qualifiche professionali o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizio a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività;
  - e) il divieto di disporre di più sedi sullo stesso territorio nazionale;
  - f) gli obblighi che impongono un numero minimo di dipendenti;
  - g) il rispetto da parte del prestatore di tariffe obbligatorie minime e/o massime;
  - h) divieti e obblighi in materia di vendita sottocosto e di saldi;
  - i) l'obbligo per un prestatore intermediario di dare accesso a taluni servizi particolari forniti da altri prestatori;

- j) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.
28. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:
- a) non-discriminazione: i requisiti non sono direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della nazionalità o, per quanto riguarda le società, della sede;
  - b) necessità: i requisiti sono obiettivamente giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
  - c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo ed altre misure meno restrittive non permettono di conseguire lo stesso risultato.
29. Nella relazione di valutazione reciproca di cui all'articolo 41, gli Stati membri precisano quanto segue:
- a) i requisiti che prevedono di 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 modificati.
30. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva, 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 e sono resi necessari da circostanze nuove.
31. 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 5, specificandone le motivazioni. La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri. La notifica non vieta agli Stati membri di adottare 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.

## Capo III

### Libera circolazione dei servizi

#### SEZIONE 1

##### PRINCIPIO DEL PAESE D'ORIGINE E DEROGHE

###### *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 comportamento del prestatore, la qualità o il contenuto del servizio, la pubblicità, i contratti e la responsabilità del prestatore.

32. 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.
33. 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.

### *Articolo 17*

#### **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 Consiglio<sup>36</sup>;
- 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 Consiglio<sup>37</sup>;
- 3) ai servizi di distribuzione di gas di cui all'articolo 2, punto 5) della direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>38</sup>;
- 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 Consiglio<sup>39</sup>;
- 7) alle materie disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE del Consiglio<sup>40</sup>;
- 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,

---

<sup>36</sup> GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14.

<sup>37</sup> GU L 176 del 15.7.2003, pag. 37.

<sup>38</sup> GU L 176 del 15.7.2003, pag. 57.

<sup>39</sup> GU L 281 del 28.11.1995, pag. 1.

<sup>40</sup> GU L 78 del 26.3.1977, pag. 17.

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 Consiglio<sup>41</sup>;
- 13) ai diritti d'autore e diritti connessi, ai diritti di cui alla direttiva 87/54/CEE del Consiglio<sup>42</sup> e alla direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>43</sup> 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 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.

---

<sup>41</sup> GU L 30 del 6.2.1993, pag. 1.

<sup>42</sup> GU L 24 del 27.1.1987, pag. 36.

<sup>43</sup> GU L 77 del 27.3.1996, pag. 20.

## *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.
  
34. 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.
  
35. 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).

## *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.
  
36. 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.

37. 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.

## **SEZIONE 2**

### **DIRITTI DEI DESTINATARI DEI SERVIZI**

#### *Articolo 20*

##### **Restrizioni vietate**

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 autorità competenti o di effettuare una dichiarazione presso di esse;
- b) limiti alle possibilità di detrazione fiscale o alla concessione di aiuti finanziari a causa del fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro o in funzione del luogo di esecuzione della prestazione;
- c) l'assoggettamento del destinatario ad imposte discriminatorie o sproporzionate sull'attrezzatura necessaria per ricevere un servizio a distanza proveniente da un altro Stato membro.

#### *Articolo 21*

##### **Non discriminazione**

- 1. Gli Stati membri provvedono affinché al destinatario non vengano imposti obblighi discriminatori fondati sulla sua nazionalità o sul suo luogo di residenza.
- 38. Gli Stati membri provvedono affinché le condizioni generali di accesso a un servizio che il prestatore mette a disposizione del pubblico non contengano condizioni discriminatorie fondate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni d'accesso differenti direttamente giustificate da criteri obiettivi.

## Articolo 22

### **Assistenza ai destinatari**

1. Gli Stati membri provvedono affinché i destinatari possano ottenere nello Stato membro in cui risiedono le seguenti informazioni:
  - a) informazioni sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e alla loro esercizio, in particolare quelli relativi alla tutela dei consumatori;
  - b) informazioni sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario;
  - c) l'indirizzo delle associazioni o organizzazioni, compresi gli Eurosportelli e i centri di scambio della rete extragiudiziale europea (EEJ-net), presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.
  
39. Gli Stati membri possono affidare il compito di cui al paragrafo 1 agli sportelli unici o ad altri organismi quali gli Eurosportelli, i centri di scambio della rete extragiudiziale europea (EEJ-net), le associazioni di consumatori o gli *Euro Info Centre*.

Entro la data prevista all'articolo 45 gli Stati membri comunicano i nomi e gli indirizzi degli organismi designati alla Commissione che li trasmette a tutti gli Stati membri.
  
40. Per comunicare le informazioni di cui al paragrafo 1, l'organismo interpellato dal destinatario si rivolge all'organismo dello Stato membro interessato. Quest'ultimo deve comunicare le informazioni richieste con la massima sollecitudine. Gli Stati membri provvedono affinché tali organismi si assistano reciprocamente e si adoperino per instaurare forme efficaci di cooperazione.
  
41. La Commissione adotta, conformemente alla procedura di cui all'articolo 42, paragrafo 2 le misure d'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3, precisando le modalità tecniche degli scambi di informazioni fra organismi di Stati membri diversi e, in particolare, l'interoperabilità dei sistemi di informazione.

## 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 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.

### **SEZIONE 3**

#### **DISTACCO DEI LAVORATORI**

##### *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 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.

#### *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.
42. 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.
43. 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 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.

## **CAPO IV**

### **Qualità dei servizi**

#### *Articolo 26*

##### **Informazioni sui prestatori e i loro servizi**

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori mettano a disposizione del destinatario le informazioni seguenti:
  - a) il nome, l'indirizzo della località nella quale il prestatore è stabilito e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con il prestatore, se del caso per via elettronica;
  - b) nel caso in cui il prestatore sia iscritto in un registro commerciale o altro registro pubblico simile, l'indicazione di tale registro e del numero di immatricolazione o degli equivalenti mezzi di identificazione che figurano nel registro;
  - c) nel caso in cui l'attività sia soggetta a un regime di autorizzazione, l'indirizzo dell'autorità competente o dello sportello unico;
  - d) nel caso in cui il prestatore eserciti un'attività soggetta all'IVA, il numero di identificazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 77/388/CEE;
  - 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 ottenuta;
  - f) le clausole e le condizioni generali qualora il prestatore ne faccia uso;
  - g) le clausole contrattuali relative alle norme applicabili al contratto e/o relative alla giurisdizione competente.
  
44. 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 o di stipulazione del contratto;
  - c) siano facilmente accessibili al destinatario per via elettronica tramite un indirizzo comunicato dal prestatore;
  - d) figurino in tutti i documenti di informazione che i prestatori forniscono al destinatario per presentare dettagliatamente i servizi offerti.
45. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori, su richiesta del destinatario, comunichino le seguenti informazioni supplementari:
- a) le principali caratteristiche del servizio;
  - b) 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;
  - c) lo statuto e la forma giuridica del prestatore;
  - d) per quanto riguarda le professioni regolamentate, un riferimento alle norme professionali in vigore nello Stato membro d'origine e dei mezzi per prenderne visione.
46. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni richieste al prestatore, di cui al presente capo, siano rese disponibili o comunicate con chiarezza e senza ambiguità e in tempo utile prima della conclusione del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima della prestazione del servizio.
47. Gli obblighi in materia di informazione di cui al presente capo si aggiungono ai requisiti già previsti dal diritto comunitario e non impediscono agli Stati membri di prevedere informazioni supplementari per i prestatori stabiliti sul loro territorio.
48. La Commissione può, conformemente alla procedura di cui all'articolo 42, paragrafo 2, precisare il contenuto delle informazioni di cui ai paragrafi 1 e 3 del presente articolo in funzione delle particolarità di talune attività e precisare le modalità pratiche di applicazione delle disposizioni del paragrafo 2.

#### *Articolo 27*

#### **Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionali**

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori, i servizi dei quali presentano un rischio particolare per la salute o per la sicurezza o un particolare rischio finanziario per il destinatario, siano coperti da un'assicurazione di responsabilità professionale adeguata rispetto alla natura e alla portata del rischio o da altre forme di garanzia o di indennizzo equivalenti o essenzialmente comparabili quanto a finalità.

49. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori comunichino al destinatario, su richiesta di quest'ultimo, le informazioni sull'assicurazione o sulle garanzie di cui al paragrafo 1, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica.
50. Quando un prestatore si stabilisce sul loro territorio, gli Stati membri non esigono un'assicurazione professionale o una garanzia finanziaria se il prestatore è già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità, in un altro Stato membro in cui è già stabilito.
- Nel caso in cui l'equivalenza sia solo parziale, gli Stati membri possono esigere una garanzia complementare per coprire gli aspetti che non lo siano.
51. I paragrafi 1, 2 e 3 non incidono sull'applicabilità dei regimi di assicurazione o di garanzia professionale previsti in altre norme comunitarie.
52. Nell'ambito dell'applicazione del paragrafo 1, la Commissione può, conformemente alla procedura di cui all'articolo 42, paragrafo 2, stabilire un elenco dei servizi che presentano le caratteristiche di cui al paragrafo 1 e dei criteri comuni per definire il carattere appropriato, in funzione della natura e della portata del rischio, dell'assicurazione o delle garanzie precisate in detto paragrafo.

#### *Articolo 28*

##### **Garanzia post vendita**

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori comunichino al destinatario, su sua richiesta, informazioni sull'esistenza o meno di una garanzia post vendita, sul suo contenuto e sugli elementi essenziali necessari alla sua applicazione, soprattutto in termini di durata e di copertura territoriale.
53. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni di cui al paragrafo 1 figurino in tutta la documentazione informativa dei prestatori che presenta in modo dettagliato i loro servizi.
54. I paragrafi 1 e 2 non incidono sull'applicabilità di regimi di garanzia post-vendita previsti da altre norme comunitarie.

#### *Articolo 29*

##### **Comunicazioni commerciali delle professioni regolamentate**

1. Gli Stati membri sopprimono i divieti totali delle comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate.
55. Gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni commerciali provenienti dalle professioni regolamentate rispettino le regole professionali conformi al diritto comunitario riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della

professione nonché il segreto professionale in funzione della specificità di ciascuna professione.

### *Articolo 30*

#### **Attività pluridisciplinari**

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano soggetti a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.

A titolo di deroga, ai prestatori seguenti possono essere imposti i requisiti del tipo summenzionato:

- a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione;
  - b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di accredito, di controllo tecnico, di test o di prove nella misura in cui ciò sia giustificato per garantirne l'indipendenza e l'imparzialità.
56. Quando le attività pluridisciplinari sono autorizzate, gli Stati membri provvedono come segue:
    - a) prevengono i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;
    - b) garantiscono l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;
    - c) garantiscono che le norme di deontologia relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale.
  57. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori comunichino al destinatario, su sua richiesta, informazioni sulle loro attività e collaborazioni pluridisciplinari e sulle misure prese per evitare i conflitti di interesse. Queste informazioni devono figurare in tutta la documentazione informativa con la quale i prestatori presentano in modo dettagliato i loro servizi.
  58. Nella relazione di cui all'articolo 41, gli Stati membri precisano i prestatori soggetti ai requisiti di cui al paragrafo 1, il contenuto dei requisiti e le ragioni per le quali li ritengono giustificati.

## *Articolo 31*

### **Politica della qualità dei servizi**

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 le loro attività o facendole valutare da organismi indipendenti,
  - b) elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi professionali a livello comunitario.
  
59. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sul significato e i criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai destinatari e ai prestatori.
  
60. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli ordini professionali e le camere di commercio e artigianato degli Stati membri a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi, in particolare facilitando il riconoscimento della qualità dei prestatori.
  
61. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica 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.
  
62. Gli Stati membri e 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.

## *Articolo 32*

### **Risoluzione delle controversie**

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori forniscano un indirizzo postale, di fax o di posta elettronica al quale tutti i destinatari, compresi quelli residenti in un altro Stato membro, possono presentare direttamente un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito.
  
63. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori rispondano ai reclami di cui al paragrafo 1 con la massima sollecitudine e diano prova di buona volontà per trovare soluzioni adeguate.
  
64. 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.

65. Qualora per l'esecuzione di una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri riconoscono le garanzie equivalenti costituite presso un prestatore o un organismo stabilito in un altro Stato membro.
66. 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.

### *Articolo 33*

#### **Informazioni sull'onorabilità dei prestatori**

1. Gli Stati membri comunicano, su richiesta di un'autorità competente di un altro Stato membro, le informazioni relative a condanne penali, sanzioni, provvedimenti amministrativi o disciplinari e alle decisioni relative alla bancarotta fraudolenta presi dalle loro autorità competenti nei confronti di un prestatore che siano di natura tale da mettere in questione la sua capacità di esercitare la sua attività o la sua affidabilità professionale.
67. Lo Stato membro che comunica le informazioni di cui al paragrafo 1 deve nel contempo precisare se si tratta di una decisione definitiva o se è stato presentato un ricorso contro la decisione e la data possibile della decisione sul ricorso.  
  
Esso deve inoltre precisare le disposizioni nazionali in virtù delle quali il prestatore è stato condannato o sanzionato.
68. Il paragrafo 1 si applica nel rispetto dei diritti garantiti negli Stati membri alle persone che subiscono condanne o sanzioni, in particolare in materia di protezione dei dati a carattere personale.

## **Capo V**

### **Controllo**

#### *Articolo 34*

#### **Efficacia del controllo**

1. Gli Stati membri garantiscono che i poteri di vigilanza e di controllo del prestatore in relazione alle attività interessate, previsti dalle loro legislazioni nazionali, siano esercitati anche qualora il servizio sia fornito in un altro Stato membro.

69. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori comunichino alle rispettive autorità competenti tutte le informazioni necessarie al controllo delle loro attività.

### *Articolo 35*

#### **Assistenza reciproca**

1. Conformemente all'articolo 16, 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.
70. Ai fini del paragrafo 1, gli Stati membri designano uno o più punti di contatto comunicandone l'indirizzo agli altri Stati membri e alla Commissione.
71. Gli Stati membri forniscono con la massima sollecitudine e per via elettronica le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione.

Qualora vengano a conoscenza di un comportamento illegale di un prestatore o di atti precisi che possano causare pregiudizio grave in uno Stato membro, essi ne informano al più presto lo Stato membro d'origine.

Qualora vengano a conoscenza di un comportamento illegale di un prestatore che possa fornire i propri servizi in altri Stati membri o di atti precisi che possano causare pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone, essi ne informano al più presto gli Stati membri e la Commissione.

72. Lo Stato membro d'origine fornisce le informazioni relative ai prestatori stabiliti sul suo territorio richieste da un altro Stato membro, e in particolare conferma il loro stabilimento sul suo territorio e il fatto che ivi esercitano legalmente le loro attività.
- Esso 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.
73. In caso di difficoltà a soddisfare una richiesta di informazioni, gli Stati membri avvertono al più presto lo Stato membro richiedente al fine di trovare una soluzione.
74. 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 equivalenti di altri Stati membri.

### *Articolo 36*

#### **Assistenza reciproca in caso di spostamento del prestatore**

1. Nei settori di cui all'articolo 16, nel caso in cui un prestatore si sposti 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 al paragrafo 2.

75. Su richiesta dello Stato membro d'origine, le autorità competenti di cui al paragrafo 1 procedono alle verifiche, ispezioni e indagini sul posto necessarie per garantire l'efficacia del controllo dello Stato membro d'origine ed intervengono nei limiti delle competenze loro attribuite nel proprio Stato membro.

Di loro iniziativa, dette autorità competenti possono procedere a verifiche, ispezioni e indagini sul posto, purché esse soddisfino le condizioni seguenti:

- a) consistano esclusivamente in constatazioni fattuali e non diano luogo ad alcun altro provvedimento nei confronti del prestatore, salvo le deroghe per casi individuali di cui all'articolo 19;
- b) non siano discriminatorie e non siano motivate dal fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro;
- c) siano obiettivamente giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionate al fine perseguito.

#### *Articolo 37*

#### **Assistenza reciproca in caso di deroga al principio del paese d'origine per casi individuali**

1. Qualora uno Stato membro intenda prendere una delle misure di cui all'articolo 19, si applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo, fatte salve le procedure giudiziarie.

76. Lo Stato membro di cui al paragrafo 1 chiede allo Stato membro d'origine di prendere misure nei confronti del prestatore in questione, fornendo tutte le informazioni pertinenti sul servizio in causa e le circostanze specifiche.

Lo Stato membro d'origine verifica con la massima sollecitudine se il prestatore esercita legalmente le sue attività nonché i fatti all'origine della richiesta. Esso comunica al più presto allo Stato membro che ha presentato la richiesta le misure prese o previste o, se del caso, i motivi per i quali non è stata presa alcuna misura.

77. Dopo la comunicazione dello Stato membro d'origine di cui al paragrafo 2, secondo comma, lo Stato membro che ha presentato la richiesta notifica alla Commissione e allo Stato membro d'origine la sua intenzione di prendere misure, precisando le ragioni seguenti:

- a) le ragioni per le quali ritiene che le misure prese o previste dallo Stato membro d'origine siano insufficienti;
- b) le ragioni per le quali ritiene che le misure che prevede di prendere rispettino le condizioni di cui all'articolo 19.

78. Le misure possono essere prese solo dopo quindici giorni lavorativi dalla notifica di cui al paragrafo 3.

79. Salvo la facoltà per lo Stato membro di prendere le misure in questione dopo il termine di cui al paragrafo 4, la Commissione esamina al più presto la conformità al diritto comunitario delle misure notificate.

Qualora giunga alla conclusione che la misura non è conforme al diritto comunitario, la Commissione adotta una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di non prendere le misure previste, o di sospendere immediatamente le misure prese.

80. In caso di urgenza, lo Stato membro che prevede di prendere una misura può derogare alle disposizioni dei paragrafi 3 e 4. In questo caso, le misure sono notificate con la massima sollecitudine alla Commissione e allo Stato membro d'origine, specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

### *Articolo 38*

#### **Misure di applicazione**

La Commissione adotta, conformemente alla procedura di cui all'articolo 42, paragrafo 2, le misure di applicazione necessarie per l'attuazione del presente capo aventi per oggetto la fissazione dei termini di cui agli articoli 35 e 37 e le modalità pratiche degli scambi di informazioni per via elettronica fra punti di contatto, segnatamente le disposizioni sull'interoperabilità dei sistemi di informazione.

### **Capo VI**

#### **Programma di convergenza**

### *Articolo 39*

#### **Codici di condotta comunitari**

1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte a incoraggiare l'elaborazione, nel rispetto del diritto comunitario, di codici di condotta a livello comunitario, in particolare nei settori seguenti:
- a) contenuto e modalità delle comunicazioni commerciali relative alle professioni regolamentate in funzione delle caratteristiche specifiche di ciascuna professione;
  - b) norme deontologiche delle professioni regolamentate intese a garantire, in funzione delle caratteristiche specifiche di ciascuna professione, l'indipendenza, l'imparzialità e il segreto professionale;
  - c) condizioni di esercizio delle attività di agenti immobiliari.

81. Gli Stati membri provvedono affinché i codici di condotta di cui al paragrafo 1 siano accessibili a distanza, per via elettronica e trasmessi alla Commissione.
82. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori precisino, su richiesta del destinatario, o nella documentazione informativa dei loro servizi, gli eventuali codici di condotta ai quali sono soggetti nonché l'indirizzo al quale tali codici possono essere consultati per via elettronica, con indicazione delle versioni linguistiche disponibili.
83. Gli Stati membri adottano misure di accompagnamento volte a incoraggiare gli ordini professionali e gli organismi o associazioni ad applicare a livello nazionale codici di condotta adottati a livello comunitario.

#### *Articolo 40*

#### **Armonizzazione complementare**

1. La Commissione esamina entro il [1° anno dopo l'entrata in vigore della direttiva] la possibilità di presentare proposte di misure d'armonizzazione sulle seguenti questioni:
  - a) le modalità di esercizio del trasporto di fondi;
  - b) le attività di giochi d'azzardo, compresi i giochi con poste in denaro, le lotterie e le transazioni relative a scommesse, alla luce di una relazione della Commissione e di un'ampia consultazione delle parti interessate;
  - c) l'accesso alle attività di recupero giudiziario dei crediti.
84. Al fine di garantire il buon funzionamento del mercato interno dei servizi, la Commissione esamina la necessità di prendere iniziative complementari o di presentare proposte relative alle questioni seguenti:
  - a) le questioni che, essendo state oggetto di deroghe per casi individuali, hanno rivelato la necessità di un'armonizzazione a livello comunitario;
  - b) le questioni di cui all'articolo 39 per le quali i codici di condotta non hanno potuto essere applicati prima della data di trasposizione o sono insufficienti ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno;
  - c) gli aspetti messi in luce dalla procedura di valutazione reciproca prevista dall'articolo 41;
  - d) la tutela dei consumatori e i contratti transfrontalieri.

## *Articolo 41*

### **Valutazione reciproca**

1. Entro il [data di trasposizione], gli Stati membri presentano una relazione alla Commissione contenente le informazioni di cui ai seguenti articoli:
  - a) articolo 9, paragrafo 2, relativo ai regimi di autorizzazione;
  - b) articolo 15, paragrafo 4, relativo ai requisiti da valutare;
  - c) articolo 30, paragrafo 4, relativo alle attività pluridisciplinari.
85. La Commissione trasmette le relazioni di cui al paragrafo 1 agli Stati membri che, entro un termine di sei mesi, comunicano le loro osservazioni su ciascuna relazione. Entro lo stesso termine, la Commissione consulta le parti interessate su tali relazioni.
86. La Commissione trasmette le relazioni e le osservazioni degli Stati membri al comitato di cui all'articolo 42, paragrafo 1, che può formulare osservazioni.
87. Alla luce delle osservazioni di cui ai paragrafi 2 e 3, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 31 dicembre 2008, una relazione di sintesi accompagnata, se del caso, da proposte complementari.

## *Articolo 42*

### **Comitato**

1. La Commissione è assistita da un comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione.
88. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 di tale decisione.
89. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

## *Articolo 43*

### **Relazione**

Successivamente alla relazione di sintesi di cui all'articolo 41, paragrafo 4, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, ogni tre anni, una relazione sull'applicazione della presente direttiva, accompagnata, se del caso, da proposte per adattarla.

*Articolo 44*

**Modificazione della direttiva 98/27/CE**

Nell'allegato della direttiva 98/27/CE è aggiunto il seguente punto:

“13. Direttiva .../.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio del ... relativa ai servizi nel mercato interno (GU L ... del ..., pag. ...).

**Capo VII**

**Disposizioni finali**

*Articolo 45*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva al più tardi il [2 anni dopo l'entrata in vigore]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra quest'ultime e la presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto nazionale adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

*Articolo 46*

La presente direttiva entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 47*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il [...]

*Per il Parlamento europeo*  
*Il Presidente*  
[...]

*Per il Consiglio*  
*Il Presidente*  
[...]

## SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

**Settore(i) politico(i): Mercato interno**

**Attività: mercato interno dei beni e servizi**

**DENOMINAZIONE DELL'AZIONE: PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO**

### **1. LINEA(E) DI BILANCIO + DENOMINAZIONE**

12 02 01 Attuazione e sviluppo del mercato interno

12 01 04 01 Attuazione e sviluppo del mercato interno – Spese per la gestione amministrativa

### **2. DATI GLOBALI IN CIFRE**

**2.1. Dotazione totale dell'azione (parte B): 0,700 milioni di euro in stanziamenti di impegno, già coperti dalla dotazione esistente sotto "Politica del mercato interno" nella programmazione finanziaria. 2.2. Periodo d'applicazione:**

2004 - 2010

### **2.3. Stima globale pluriennale delle spese:**

(a) Scadenario stanziamenti d'impegno/stanziamenti di pagamento (intervento finanziario) (cfr. punto 6.1.1)

milioni di euro (al terzo decimale)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ed esercizi successivi	Totale
Stanziamenti d'impegno (SI)	0,200	0,400					
Stanziamenti di pagamento (SP)	0,100	0,500					

- (b) Assistenza tecnica e amministrativa (ATA) e spese d'appoggio (SDA)  
(cfr. Punto 6.1.2)

SI				0,100			
SP				0,100			

Totale parziale a + b							
SI	0,200	0,400		0,100			
SP	0,100	0,500		0,100			

- (c) Incidenza finanziaria globale delle risorse umane e delle altre spese di funzionamento  
(cfr. punti 7.2 e 7.3.)

SI/SP	0,869	0,869	0,869	0,869			
-------	-------	-------	-------	-------	--	--	--

TOTALE a + b + c							
SI	1,069	1,269	0,869	0,969			
SP	0,969	1,369	0,869	0,969			

#### 2.4. Compatibilità con la programmazione finanziaria e le prospettive finanziarie

La proposta è compatibile con la programmazione finanziaria in vigore.

#### 2.5. Incidenza finanziaria sulle entrate:

Nessuna incidenza finanziaria (si tratta degli aspetti tecnici dell'attuazione di una misura)

### 3. CARATTERISTICHE DI BILANCIO

12 02 01 Attuazione e sviluppo del mercato interno

Natura della spesa		Nuova	Partecipazione EFTA	Partecipazione paesi candidati	Rubrica PF
SNO	SD	NO	SI	NO	N. 3

Natura della spesa		Nuova	Partecipazione EFTA	Partecipazione paesi candidati	Rubrica PF
SNO	SND	NO	SI	NO	N. 3

#### **4. BASE GIURIDICA**

Articolo 47, paragrafo 2 e articolo 55 nonché articolo 71 e articolo 80, paragrafo 2 del trattato CE.

#### **5. DESCRIZIONE E GIUSTIFICAZIONE**

##### **5.1. Necessità di un intervento comunitario**

###### *5.1.1. Obiettivi perseguiti*

I servizi sono onnipresenti nell'economia moderna. Nell'UE i servizi, ad eccezione delle amministrazioni pubbliche, rappresentano il 53,6% del PIL ed il 67,2% dell'occupazione ed offrono buone prospettive di crescita e di creazione di posti di lavoro. Numerosi ostacoli si oppongono tuttavia alla libera circolazione dei servizi ed alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi attraverso le frontiere. Fra gli obiettivi principali del programma di riforma economica dell'UE figurano la realizzazione del potenziale dei servizi nel mercato interno e il miglioramento della loro qualità e del loro valore per i cittadini e le imprese d'Europa.

La relazione della Commissione "Lo stato del mercato interno dei servizi" (COM(2002) 441 def.) elenca gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo di servizi transfrontalieri. Tali ostacoli riguardano varie attività di servizio, come i servizi di distribuzione, delle agenzie di lavoro, di certificazione, dei laboratori, di costruzione, delle agenzie immobiliari, dell'artigianato e del turismo, e colpiscono soprattutto le PMI, che predominano nel settore dei servizi (l'89% delle PMI appartiene al settore dei servizi).

La relazione e la valutazione d'impatto che accompagna la direttiva relativa ai servizi nel mercato interno esaminano gli effetti di tali ostacoli sull'economia dell'UE e mostrano i potenziali vantaggi che è possibile realizzare mediante l'eliminazione di tali barriere, che frammentano il mercato interno dei servizi.

###### *5.1.2. Disposizioni adottate in relazione alla valutazione ex ante*

(a) La valutazione ex-ante della strategia della Commissione per il mercato interno dei servizi è stata effettuata all'interno nell'agosto 2002. La strategia per il mercato interno dei servizi comprende due fasi. La prima fase si è conclusa con la suddetta relazione sullo stato del mercato interno dei servizi. La seconda comprende l'adozione di una proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno nonché alcune misure non legislative.

- (b) La valutazione ex-ante ha illustrato il contesto della strategia sui servizi, ne ha spiegato la motivazione e l'approccio ed ha sintetizzato i lavori svolti nella prima fase della strategia, incentrati in maniera particolare sull'ampia varietà di fonti di ostacoli identificati. La valutazione comprendeva inoltre una descrizione preliminare di sistemi e indicatori per controllare l'efficacia della seconda fase della strategia per i servizi.

I risultati della valutazione hanno indicato che la strategia per i servizi, sino a quel momento, era stata gestita correttamente ed aveva fornito le informazioni necessarie per l'attuazione della seconda fase. La valutazione ha inoltre confermato la necessità di un'azione comunitaria in questo settore e dimostrato altresì il valore aggiunto e l'efficacia rispetto ai costi dell'intervento comunitario.

## **5.2. Azioni previste e modalità dell'intervento di bilancio**

La direttiva intende trattare la questione degli ostacoli al mercato interno dei servizi mediante una combinazione di tre elementi interconnessi: il principio del paese d'origine, l'armonizzazione e la cooperazione amministrativa.

- Allo scopo di agevolare lo stabilimento in un altro Stato membro è necessaria una semplificazione amministrativa, occorre eliminare le restrizioni derivanti da procedure di autorizzazione eccessivamente complesse, prive di trasparenza o discriminatorie nonché una serie di prescrizioni che ostacolano attualmente le strategie di stabilimento transfrontaliero dei prestatori di servizi.
- Gli ostacoli alla libera prestazione di servizi sono tali che gli Stati membri generalmente si astengono dall'applicare le proprie norme e i propri regolamenti ai servizi provenienti da altri Stati membri e dall'esercitare su di essi una supervisione ed un controllo. Essi dovrebbero invece ricorrere al controllo da parte delle autorità del paese d'origine del prestatore di servizi. Sono previste tuttavia deroghe transitorie al principio del paese d'origine, ad esempio per il trasporto dei fondi e il recupero dei crediti. Tali questioni vanno analizzate più approfonditamente e saranno oggetto di studi esterni.
- L'applicazione del principio del paese d'origine richiederà un sistema efficiente di cooperazione amministrativa fra Stati membri, che stabilisca le rispettive responsabilità nel quadro della prestazione transfrontaliera di servizi. Potrebbe dimostrarsi necessaria una soluzione coordinata per agevolare lo scambio di informazioni per via elettronica.

La direttiva adotterà un approccio di attuazione graduale. Essa tratterà numerosi ostacoli immediatamente e nel contempo istituirà un quadro volto ad eliminare, entro determinate scadenze, i rimanenti ostacoli, in base ad una valutazione reciproca fra Stati membri e ad una nuova consultazione delle parti interessate. Le assegnazioni delle risorse verranno quindi estese per coprire un certo periodo di tempo.

### 5.3. Modalità di attuazione

La negoziazione della direttiva al Consiglio e al Parlamento europeo verrà condotta dal personale della DG Markt nei limiti delle risorse esistenti. La trasposizione della direttiva richiederà un monitoraggio e l'assistenza agli Stati membri. Anche questi compiti saranno svolti dal personale della DG Markt. L'articolo 41 della direttiva precisa inoltre che la Commissione sarà assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri per talune questioni specifiche.

## 6. INCIDENZA FINANZIARIA

### 6.1. Incidenza finanziaria totale sulla parte B (per tutto il periodo di programmazione)

#### 6.1.1. Intervento finanziario

SI in milioni di euro (al terzo decimale)

Ripartizione	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ed esercizi successivi	Totale
Azione 1		0,400					
Azione 2	0,200						
ecc.							
<b>TOTALE</b>	0,200	0,400					

6.1.2. Assistenza tecnica e amministrativa (ATA), spese d'appoggio (SDA) e spese TI (stanziamenti d'impegno)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ed esercizi successivi	Totale
1) Assistenza tecnica e amministrativa							
a) Uffici di assistenza tecnica							
b) Altra assistenza tecnica ed amministrativa:  - intra muros:  - extra muros:  <i>di cui per la realizzazione e la manutenzione di sistemi informatici di gestione:</i>				0,100			
Totale parziale 1							
2) Spese di appoggio							
a) Studi							
b) Riunioni di esperti							
c) Informazioni e pubblicazioni							
Totale parziale 2							
<b>TOTALE</b>				0,100			

**6.2. Calcolo del costo per ciascuna delle misure previste nella parte B (per tutto il periodo di programmazione)**

SI in milioni di euro (al terzo decimale)

Ripartizione	Tipo di realizzazioni (progetti, fascicoli)	Numero di realizzazioni (totale per gli anni 2004-2010)	Costo unitario medio	Costo totale (totale per gli anni 2004-2010)
<u>Azione 1</u>				
- Misura 1 (analisi del trasporto di fondi al fine di proporre un'armonizzazione complementare)	Studio	1	0,200	0,200
- Misura 2 (analisi del recupero crediti al fine di proporre un'armonizzazione complementare)	Studio	1	0,200	0,200
<u>Azione 2</u>				
- Misura 1 (sviluppo e controllo di indicatori economici - vedi 8.1 Sistema di controllo)	Studio	1	0,200	0,200
<b>COSTO TOTALE</b>			<b>0,600</b>	<b>0,600</b>

**7. INCIDENZA SUL PERSONALE E SULLE SPESE AMMINISTRATIVE**

Il fabbisogno di risorse umane e amministrative deve essere coperto con i fondi assegnati alla DG responsabile della gestione nel quadro della procedura di dotazione annuale.

**7.1. Incidenza sulle risorse umane**

Tipi di posti		Personale da assegnare alla gestione dell'azione ricorrendo alle risorse esistenti		Totale	Descrizione delle mansioni inerenti all'azione
		Numero di posti permanenti	Numero di posti temporanei		
Funzionari o agenti temporanei	A	6		6	<i>Poiché la direttiva riguarda un'ampia gamma di attività di servizi occorrono conoscenze specifiche in numerosi settori (distribuzione, professioni regolamentate, costruzione, certificazione, artigianato ecc.) nonché su questioni specifiche quali il rimborso delle spese sanitarie o la semplificazione amministrativa.</i>
	B	1	0,5	1,5	
	C				
Altre risorse umane		1 END		1	
Totale		8	0,5	8,5	

## 7.2. Incidenza finanziaria globale delle risorse umane

milioni di euro (al terzo decimale)

Tipo di risorse umane	Importo	Metodo di calcolo *
Funzionari	0,756	7 * 0,108
Agenti temporanei	0,054	0.5 * 0,108
Altre risorse umane (indicare la linea di bilancio)	0,043	1 * 0,043
Totale	0,853	

Gli importi corrispondono alle spese totali per 12 mesi.

## 7.3. Altre spese di funzionamento derivanti dall'azione

milioni di euro (al terzo decimale)

Linea di bilancio (n. e denominazione)	Importo	Metodo di calcolo
<b>Dotazione globale (Titolo A7)</b>		
12 01 02 11 01 - Missioni		
12 01 02 11 02 – Riunioni, conferenze		
12 01 02 11 03 - Comitati (comitato consultivo)	0,016	24 esperti * 650
12 01 02 11 04 – Studi e consulenze		
Altre spese (specificare)		
<b>Sistemi d'informazione</b>		
Altre spese di funzionamento (specificare)		
Totale	0,016	

Gli importi corrispondono alle spese totali per 12 mesi.

milioni di euro (al terzo decimale)

I.	Totale annuale (7.2 + 7.3)	0,869
II.	Durata dell'azione	4 anni
III.	Costo totale dell'azione (I x II)	3,476 *

\* I costi per le risorse umane potrebbero essere estesi oltre i 4 anni in funzione dei risultati della trattativa e del successivo programma di lavoro

## **8. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

### **8.1. Sistema di controllo**

La direttiva dovrebbe essere attuata dagli Stati membri due anni dopo la sua adozione (prevista per la fine del 2005), ossia entro la fine del 2007. Si prevede inoltre un anno supplementare (fino alla fine del 2008) per realizzare il passaggio al sistema di cooperazione amministrativa necessario (introduzione delle procedure elettroniche, istituzione degli sportelli unici ecc.). Questo periodo di attuazione aggiuntivo tiene conto dei necessari investimenti amministrativi iniziali.

I servizi della Commissione, assistiti da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri, seguiranno attentamente ed assisteranno i 25 Stati membri nella trasposizione della direttiva. L'ampio campo di applicazione e la vasta gamma di questioni trattate nella direttiva rendono necessarie forme di collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri al fine di garantire una trasposizione ed un funzionamento armoniosi ed omogenei della direttiva in tutta l'Unione.

I servizi della Commissione dovrebbero inoltre seguire gli impatti della direttiva previsti. Più in particolare, verranno seguiti, con l'assistenza di consulenti economici esterni (contratto già concluso ma che dovrà essere finanziato nel 2004), alcuni indicatori economici (ad es. costi di adeguamento delle imprese di servizi, commercio transfrontaliero/ide nel settore dei servizi, partecipazione delle PMI al commercio transfrontaliero/ide, differenziali di prezzo).

### **8.2. Modalità e periodicità della valutazione**

Poiché gli effettivi impatti economici e sociali potranno essere misurati solo quando la direttiva sarà pienamente operativa, si propone che la prima valutazione ex post figuri nella relazione che sarà presentata dalla Commissione entro il 2008 e che le valutazioni successive figurino nelle relazioni che saranno presentate ogni tre anni a partire dalla prima relazione.

## **9. MISURE ANTIFRODE**

Per i suddetti contratti di studio si procederà a gare d'appalto aperte e i contratti risultanti verranno attentamente seguiti.