

## L'IMPATTO DELLA "DIRETTIVA SERVIZI" NELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI

*La Direttiva Servizi stabilisce che entro il 2009 gli Stati dell'UE debbano legiferare per costruire un mercato interno dei servizi libero e capace di favorire lo sviluppo economico della Comunità. Devono essere eliminati tutti i regimi autorizzatori previsti per accedere alle attività di servizio; possono essere mantenuti solo per motivi imperativi di interesse generale; devono essere semplificate le procedure e a tal fine devono essere istituiti sportelli unici di servizio a tutte le imprese stabilite nell'UE; deve essere garantita e promossa la qualità dei servizi, a tutela dei consumatori.*

*Anche per i Comuni si apre una nuova stagione di semplificazione.*

di Claudio Facchini, dirigente del settore sviluppo economico del Comune di Faenza  
(pubblicato su Azienditalia, n. 9/2009)

### Nascita e obiettivi della "Direttiva servizi"

La Direttiva 2006/123/CE<sup>1</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, è entrata in vigore il 28 dicembre 2006, dopo quasi tre anni di lavoro e un iter legislativo particolarmente complesso, per i contrasti politici che ha incontrato e che ne hanno modificato la formulazione iniziale.

Essa viene anche denominata "Direttiva servizi" o "Direttiva Bolkenstein", dal nome del Commissario europeo per il mercato interno, Fritz Bolkenstein, della Commissione presieduta da Romano Prodi, che ha curato e sostenuto questa direttiva.

La Direttiva Servizi è basata sugli articoli 43-48 ("Il diritto di stabilimento") e 49-55 ("I servizi") del Trattato che istituisce la Comunità europea e si pone l'obiettivo di facilitare la circolazione e la fruibilità dei servizi nell'Unione europea, secondo i criteri tracciati dalla Strategia di Lisbona (vedi tavola 1). Tale obiettivo si articola nei seguenti:

- 1) *facilitare la libertà di stabilimento dei servizi nell'Unione europea.* A tal fine gli Stati membri si impegnano ad eliminare gli ostacoli che impediscono o scoraggiano gli operatori di altri Stati membri a stabilirsi sul loro territorio;
- 2) *facilitare la libertà di prestazione dei servizi nell'Unione europea.* Per potenziare l'offerta transfrontaliera di servizi, la Direttiva precisa il diritto dei destinatari ad utilizzare servizi di altri Stati membri;
- 3) *promuovere la qualità dei servizi.* La Direttiva mira a rafforzare la qualità dei servizi incoraggiando ad esempio la certificazione volontaria delle attività o l'elaborazione di carte di qualità e incoraggiando l'elaborazione di codici di condotta europei, in particolare da parte di organismi o associazioni professionali;
- 4) *stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati* per favorire la crescita del mercato dei servizi; per garantire una protezione equivalente su questioni generali; per garantire un efficace controllo dei servizi.

La Direttiva Servizi nasce anche dalla convinzione che "una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea" (considerando 2) e dalla consapevolezza che "i servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70% del Pil e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri" (considerando 4).

---

<sup>1</sup> In Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 376 del 27.12.2006.

## Monitoraggio e applicazione della Direttiva

La Direttiva Servizi dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 28 dicembre 2009<sup>2</sup>. Il Consiglio medesimo ha riconosciuto che affinché il mercato dei servizi diventi una realtà, dovranno essere eliminati gli ostacoli legislativi, ma anche non legislativi presenti nei diversi Stati membri. Infatti non sarà sufficiente una semplice legge per applicare la Direttiva servizi, ma sarà necessario anche un impegno importante di razionalizzazione del diritto amministrativo e una serie di iniziative concrete, di carattere organizzativo, quali la creazione di sportelli unici per i prestatori, l'adozione di procedure elettroniche, la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri.

La Direttiva Servizi si presenta come una "direttiva quadro". Essa non mira a dettare norme specifiche per la regolamentazione della materia dei servizi, ma tratta le questioni con un approccio orizzontale, con l'obiettivo di perseguire l'armonizzazione della materia nel tempo.

Secondo la Direttiva servizi, gli Stati membri dovranno esaminare ed eventualmente semplificare le procedure e le formalità applicabili per accedere ad un'attività di servizi ed esercitarla. Le procedure autorizzative potranno essere mantenute solo se rispettano i principi di non discriminazione e di proporzionalità; i requisiti richiesti per rilasciare le autorizzazioni potranno essere mantenuti solo se siano giustificati per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di salute pubblica, di tutela dell'ambiente.

Gli Stati membri, dunque, dovranno esaminare tutta la normativa nazionale e regionale relativa all'accesso e all'esercizio di attività di servizi per verificarne la conformità ai diversi criteri fissati dalla Direttiva. Pertanto, al fine dell'applicazione della Direttiva, lo Stato ha avviato un monitoraggio di tutte le norme che impattano sui servizi<sup>3</sup>, in collaborazione con le Regioni.

Un primo intervento normativo di recepimento della Direttiva compare nella legge comunitaria 2008<sup>4</sup>. Essa prevede una delega al Governo (art. 41) per l'approvazione di decreti legislativi di attuazione della Direttiva Servizi, su parere della Conferenza Stato-Regioni. La norma stabilisce principi e criteri direttivi ai quali si deve attenere il Governo. Si richiamano i seguenti di particolare interesse per gli Enti locali:

- a) semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'accesso alle attività di servizi: la dichiarazione di inizio attività deve rappresentare la regola generale;
- b) se necessaria una autorizzazione, i requisiti devono essere conformi ai principi di trasparenza, proporzionalità e parità di trattamento;
- c) se necessaria una autorizzazione, questa avrà efficacia su tutto il territorio nazionale;
- d) gli sportelli unici per lo svolgimento di tutte le formalità necessarie per l'accesso alle attività di servizi potranno essere quelli già istituiti dai Comuni per le attività produttive;
- e) gli sportelli unici dovranno assicurare l'espletamento delle procedure anche a distanza e per via elettronica.

Le Regioni dovranno adeguare le proprie normative al contenuto della Direttiva e ai principi della legge delega entro il 28.12.2009; in caso di inadempienza sarà esercitato dallo Stato il potere sostitutivo.

---

<sup>2</sup> La direttiva rappresenta lo strumento di cui si avvalgono le istituzioni europee, il Consiglio o la Commissione, quando intendono raggiungere gli obiettivi previsti dal Trattato, avvalendosi degli ordinamenti interni degli Stati membri, al fine di procedere ad un ravvicinamento delle legislazioni nazionali. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per il risultato da raggiungere. Rimane la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi per raggiungere tale risultato. Affinché i dettami della direttiva si traducano in un'azione efficace per i singoli cittadini è necessario un atto del legislatore nazionale, tramite il quale il diritto nazionale venga adeguato agli obiettivi fissati nella direttiva stessa.

<sup>3</sup> Per la metodologia del monitoraggio vedi DIPARTIMENTO POLITICHE COMUNITARIE, Guida per il Monitoraggio relativo alla Direttiva "Servizi", Roma, ottobre 2007, in <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/15696/storia>.

<sup>4</sup> Legge 88/2009, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2998".

Successivamente al monitoraggio Stato e Regioni dovranno revisionare la normativa per renderla compatibile con la Direttiva.

Il lavoro si presenta di grande portata e, probabilmente, non si esaurirà in un unico momento e con un unico provvedimento legislativo.

## I principali contenuti della Direttiva Servizi

### Disposizioni generali (capo I, artt. 1 – 4)

#### *Oggetto (art. 1)*

Il c. 1 chiarisce che la Direttiva contiene “disposizioni generali che permettono di agevolare l’esercizio della libertà di stabilimento<sup>5</sup> dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi<sup>6</sup>, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi”.

Seguono poi una serie di commi (dal 2 al 7), che chiariscono di che cosa non si occupa la Direttiva. Non si occupa della liberalizzazione né della privatizzazione dei servizi pubblici; non intende pregiudicare la diversità culturale e linguistica; non si occupa di diritto penale, ma gli Stati membri non devono usare il diritto penale per limitare la libertà di fornire servizi; non pregiudica la legislazione sul lavoro e sulla sicurezza sociale; non pregiudica la libertà di negoziare e concludere accordi fra lavoratori e datori di lavoro.

#### *Campo di applicazione (art. 2)*

Il c. 1 stabilisce che la Direttiva “si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro”<sup>7</sup>.

La Direttiva Servizi si applica ai servizi alle imprese (quali, ad esempio, servizi di pubblicità, certificazione e collaudo, manutenzione degli uffici), i servizi collegati al settore immobiliare (come le agenzie immobiliari, l’edilizia, la distribuzione, l’organizzazione di fiere, agenzie di viaggio) e i servizi ai consumatori (servizi ricreativi, guide turistiche, servizi nel settore del turismo).

I cc. 2 e 3 si preoccupano delle esclusioni. La Direttiva non si applica:

- a) ai servizi non economici di interesse generale<sup>8</sup>;
- b) ai servizi finanziari (attività bancaria, credito, assicurazione, pensioni, titoli, consulenza nel settore degli investimenti, ecc);

---

<sup>5</sup> “Stabilimento” è l’esercizio effettivo di un’attività economica di cui all’articolo 43 del Trattato, a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un’infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l’attività di prestazione di servizi.

<sup>6</sup> “Servizio” è qualsiasi attività economica non salariata di cui all’articolo 50 del Trattato, fornita normalmente dietro retribuzione. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia la caratteristica essenziale della retribuzione va rintracciata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo della prestazione considerata. Non rileva se il fornitore è un ente statale o una onlus.

<sup>7</sup> La Commissione ha prodotto un manuale per l’attuazione della Direttiva: COMMISSIONE DELLE COMUNITA’ EUROPEE – DG Mercato interno e servizi, Manuale per l’attuazione della Direttiva Servizi, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007, che si trova in “[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/index-en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index-en.htm)”.

E’ interessante anche il documento CITTALIA, La Direttiva Bolkenstein sui servizi: l’attuazione in Europa, in “[http://www.cittalia.it/index.php?option=com\\_documento&task=view&idDocumento=667](http://www.cittalia.it/index.php?option=com_documento&task=view&idDocumento=667)”.

<sup>8</sup> L’espressione “servizi di interesse economico generale” è utilizzata negli artt. 16 e 86, par. 2 del Trattato.

Non è definita nel Trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l’espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l’energia e la comunicazione.

I servizi non economici di interesse generale sono, per esclusione, gli altri servizi, di interesse generale, privi di rilevanza economica in quanto non vengono prestati contro remunerazione, quali l’istruzione primaria e secondaria nazionale.

- c) ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica;
- d) ai servizi di trasporto, compresi i servizi portuali;
- e) ai servizi delle agenzie di lavoro interinale;
- f) ai servizi sanitari;
- g) ai servizi audiovisivi;
- h) alle attività di azzardo;
- i) alle attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri;
- j) ai servizi sociali (nel settore degli alloggi, dell'assistenza all'infanzia e alle famiglie, ecc);
- k) ai servizi privati di sicurezza;
- l) ai servizi forniti da notai e da ufficiali giudiziari;
- m) ai servizi fiscali.

*Relazioni con le altre disposizioni del diritto comunitario (art. 3)*

L'articolo stabilisce che in caso di conflitto fra la Direttiva Servizi e le disposizioni di altri atti comunitari settoriali, prevalgono questi ultimi. La Direttiva non riguarda le norme di diritto internazionale privato.

**Semplificazione amministrativa (capo II, artt. 5 – 8)**

L'obiettivo delle istituzioni europee è di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, derivanti dalla legislazione comunitaria.

Gli articoli da 5 a 8 (capo II) della Direttiva si applicano a tutte le procedure e formalità necessarie per l'accesso ad un'attività di servizi e per il suo esercizio. Essi prevedono un ambizioso programma di semplificazione e modernizzazione.

In sintesi, gli ambiti di intervento degli Stati membri, per semplificare e, quindi, facilitare lo stabilimento dei servizi, gli Stati membri prevedono:

- l'istituzione di sportelli unici presso i quali il prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività;
- la possibilità di espletare le procedure per via elettronica;
- l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo del settore dei servizi.

Le disposizioni della Direttiva, imponendo l'armonizzazione delle procedure per l'accesso alle attività economiche di servizio, imprimono una accelerazione verso la semplificazione amministrativa e alla drastica riduzione dei regimi autorizzatori. Infatti, "una delle principali difficoltà incontrate, in particolare dalle PMI, nell'accesso alle attività di servizi e nel loro esercizio è rappresentato dalla complessità, dalla lunghezza e dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative" (considerando 43).

La Direttiva si propone di infrangere la complicazione amministrativa, che si esplica in "ritardi, costi e effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle procedure, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dall'abuso di potere da parte delle autorità competenti, dai termini di risposta non precisati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione rilasciata o da costi e sanzioni sproporzionati" (considerando 43).

*Semplificazione delle procedure (art. 5)*

Gli Stati membri devono semplificare le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio, previo esame delle stesse.

A tale fine, la Commissione può stabilire formulari armonizzati a livello comunitario, quali documenti richiesti ai prestatori per l'istruttoria inerente la verifica del rispetto dei requisiti previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività inerente il servizio specifico.

Gli enti pubblici preposti al rilascio del consenso o alla verifica dei requisiti per l'esercizio di un servizio specifico, devono accettare i documenti rilasciati da un altro Stato membro, dai quali sia

verificata la sussistenza del requisito<sup>9</sup>; possono chiedere una traduzione del testo nella lingua ufficiale dello Stato membro che deve esprimere il consenso all'esercizio.

Per lo svolgimento dell'istruttoria non è possibile richiedere documenti originali, di copia conforme o di traduzione autenticata, salvo che essi non siano previsti da norme comunitarie e salvo le eccezioni dovute a motivi imperativi di interesse generale<sup>10</sup>, quali la tutela dei lavoratori, la sanità pubblica, la protezione dell'ambiente, la protezione dei consumatori, l'ordine pubblico e la sicurezza (considerando 47).

Tali norme, peraltro, non si applicano espressamente ad una serie di documenti indicati dal c. 4, fra i quali quelli relativi alle procedure di appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, quelli relativi allo svolgimento della professione di avvocato in un diverso Stato membro, ecc.

#### *Sportello unico (art. 6)*

Gli Stati membri devono istituire Sportelli unici, presso i quali i prestatori possano svolgere ogni tipo di formalità per poter svolgere l'attività: presentare domande di autorizzazione all'esercizio, presentare dichiarazioni e notifiche, presentare domande di inserimento in registri, ruoli, ordini o altri organismi.

“Il numero degli sportelli unici per Stato membro può variare secondo le competenze regionali o locali o in funzione delle attività interessate. La creazione di sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella suddivisione dei compiti tra autorità competenti ... Gli sportelli unici possono essere costituiti non soltanto da autorità amministrative ma anche da camere di commercio o dell'artigianato ovvero da organismi o ordini professionali o enti privati” (considerando 48).

“La tassa che può essere riscossa dagli sportelli unici dovrebbe essere proporzionale al costo delle procedure e delle formalità espletate” (considerando 49).

#### *Diritto all'informazione (art. 7)*

Gli sportelli unici devono assicurare ai prestatori e ai destinatari le seguenti informazioni:

- a) quali siano i requisiti e le procedure da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;
- b) i dati necessari per entrare in contatto con le autorità competenti;
- c) come poter accedere (mezzi e condizioni) alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
- d) i mezzi di ricorso in caso di controversie fra autorità e prestatore, fra autorità e destinatario<sup>11</sup>, fra prestatore e destinatario;
- e) i dati di associazioni e organizzazioni presso le quali i prestatori possono ottenere assistenza pratica.

Su richiesta le autorità competenti forniscono assistenza su come poter accedere alle attività di servizi ed esercitarle, anche attraverso semplici guide esplicative, scritte con un linguaggio semplice. Tale assistenza non implica la consulenza legale.

---

<sup>9</sup> “Requisito” è qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti ai sensi della Direttiva Servizi.

<sup>10</sup> “Motivi imperativi di interesse generale” sono motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale.

<sup>11</sup> “Destinatario” (di una prestazione di servizio) è qualsiasi persona fisica che sia cittadino di uno Stato membro o che goda di diritti conferitile da atti comunitari o qualsiasi persona giuridica, di cui all'articolo 48 del Trattato, stabilita in uno Stato membro che, a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio.

Tutte le informazioni devono essere fornite in modo chiaro e devono essere accessibili a distanza per via elettronica. Gli enti competenti devono assicurare l'aggiornamento di tali informazioni. Gli sportelli unici devono rispondere tempestivamente alle richieste e, nel caso in cui queste siano irregolari o infondate, ne devono informare senza indugio il richiedente. Gli sportelli unici sono incoraggiati a fornire le informazioni anche in altre lingue comunitarie.

#### *Procedure per via elettronica (art. 8)*

Gli sportelli unici devono assicurare lo svolgimento delle procedure per l'accesso ad una attività di servizio e al suo esercizio per via elettronica.

Tale obbligo non riguarda:

- i controlli del luogo in cui il servizio è prestato;
- i controlli delle attrezzature utilizzate dal prestatore;
- l'esame fisico dell'idoneità o dell'integrità personale del prestatore o del suo personale.

La Commissione è impegnata ad assicurare le modalità dell'interoperabilità dei sistemi informativi e delle procedure elettroniche fra Stati membri per assicurare la gestione on line dei procedimenti di accesso all'attività di servizio e del suo esercizio.

### **Libertà di stabilimento dei prestatori (capo III, artt. 9 – 15)**

Questo capo si occupa delle procedure di autorizzazione (sezione 1) e dei requisiti vietati (sezione 2). Per facilitare la libertà di stabilimento, la Direttiva prevede a carico degli Stati membri:

- l'obbligo di valutare la compatibilità dei regimi di autorizzazione alla luce dei principi di non discriminazione e di proporzionalità e di rispettare taluni principi quanto alle condizioni e procedure di autorizzazione applicabili al settore dei servizi;
- il divieto di taluni requisiti giuridici per poter esercitare l'attività, quali la nazionalità;
- l'obbligo di valutare la compatibilità di un certo numero di altri requisiti giuridici alla luce dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Le disposizioni del capo III sono volte a contenere e ridurre i regimi di autorizzazione, se non strettamente indispensabili. Esse sopprimono la discrezionalità del legislatore nazionale di disporre norme in materia di autorizzazione, sferrando un ulteriore colpo allo Stato dirigista. Non si forma, tuttavia, uno scenario di mancanza di regole: la Direttiva si preoccupa della tutela dei consumatori, dell'ambiente, della sicurezza della sanità e del diritto del lavoro.

#### *Regimi di autorizzazione (art. 9)*

L'autorizzazione per l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio può essere prevista da uno Stato membro solo alle seguenti condizioni:

- a) il regime di autorizzazione<sup>12</sup> non è discriminatorio;
- b) il regime di autorizzazione è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) l'obiettivo perseguito non può essere ottenuto con una misura meno restrittiva, in particolare se il controllo a posteriori risulterebbe tardivo per avere efficacia.

Restano validi i regimi di autorizzazione stabiliti a livello comunitario.

#### *Condizioni di rilascio dell'autorizzazione (art. 10)*

I regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che impediscano l'uso arbitrario del potere da parte delle autorità competenti. Tali criteri devono essere:

- a) non discriminatori;
- b) giustificati da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) commisurati all'obiettivo di interesse generale;

---

<sup>12</sup> "Regime di autorizzazione" è qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio.

- d) chiari e inequivocabili;
- e) oggettivi;
- f) resi pubblici preventivamente;
- g) trasparenti e accessibili.

Nel caso un prestatore sia in possesso di requisiti verificati in un altro Stato membro, lo Stato membro nel quale si voglia iniziare la nuova attività non può imporre condizioni che costituiscano un doppio rispetto ai requisiti già verificati, in base alle medesime finalità, anche se con diverse forme amministrative.

L'autorizzazione rilasciata consente l'esercizio su tutto il territorio nazionale, anche con l'apertura di succursali, tranne i casi in cui il limite ad un determinato territorio non sia giustificato da un motivo imperativo di interesse nazionale.

L'autorizzazione è concessa non appena le condizioni stabilite sono soddisfatte.

L'eventuale diniego o ritiro o altra decisione negativa della pubblica amministrazione relativa ad una autorizzazione deve essere motivata e deve poter essere oggetto di ricorso.

#### *Durata di validità dell'autorizzazione (art. 11)*

Di norma l'autorizzazione rilasciata non ha durata limitata, ad eccezione dei seguenti casi:

- a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti;
- b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

Il prestatore di servizio autorizzato deve informare lo sportello unico dei seguenti cambiamenti:

- a) l'apertura di filiali le cui attività rientrino nel campo di applicazione del regime di autorizzazione;
- b) il cambiamento della sua situazione che comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione. In tal caso l'autorizzazione può essere revocata.

#### *Selezione tra diversi candidati (art. 12)*

Qualora il numero delle autorizzazioni disponibili sia limitato, queste dovranno essere assegnate a seguito di una procedura di selezione.

La limitazione del numero può dipendere esclusivamente dalla scarsità delle risorse naturali o dalle capacità tecniche utilizzabili.

La procedura per la selezione dei candidati deve essere caratterizzata da:

- imparzialità e trasparenza;
- adeguata pubblicità dell'avvio della procedura, del suo svolgimento e completamento.

In tali casi l'autorizzazione avrà una durata limitata adeguata e non può essere rinnovata automaticamente.

#### *Procedure di autorizzazione (art. 13)*

Le procedure di autorizzazione devono avere i seguenti requisiti:

- essere chiare e rese pubbliche preventivamente;
- tali da garantire che tutte le domande saranno trattate con obiettività e imparzialità;
- non sono dissuasive e non complicano o ritardano la prestazione del servizio;
- essere facilmente accessibili;
- gli oneri per i richiedenti devono essere ragionevoli e non essere superiori ai costi delle procedure;
- garantire che le domande saranno trattate con la massima sollecitudine e, comunque, entro un termine ragionevole e reso pubblico preventivamente, che decorre dal momento in cui viene presentata la documentazione. Il termine può essere prorogato una volta per un periodo limitato per motivi di complessità; tale proroga deve essere motivata e notificata al richiedente prima della scadenza del periodo iniziale;

- di norma vige il silenzio-assenso, a meno che sia stabilito un diverso regime per motivi imperativi di interesse generale, incluso l'interesse legittimo di terzi;
- per ogni domanda presentata è rilasciata una ricevuta che contenga: il termine di conclusione del procedimento; i mezzi di ricorso previsti; la menzione del silenzio-assenso, laddove applicabile;
- informazione senza indugio al richiedente della necessità di presentare ulteriori documenti;
- informazione senza indugio del rigetto della domanda per mancato rispetto delle procedure o delle formalità previste.

*Requisiti vietati (art. 14)*

La Direttiva stabilisce che le norme nazionali non possono subordinare l'accesso ad una attività di servizi o il suo esercizio al rispetto di requisiti, specificamente elencati:

- a) requisiti discriminatori fondati sulla cittadinanza o sulla ubicazione della sede legale;
- b) il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti in ruoli o registri o ordini di più Stati membri;
- c) restrizioni sulla libertà di stabilirsi a titolo principale in un diverso Stato membro;
- d) condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha uno stabilimento;
- e) l'applicazione, caso per caso, di una verifica sul bisogno economico del servizio in questione o sugli effetti economici dell'attività o sull'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica. Vale invece la programmazione dettata da motivi imperativi di interesse generale;
- f) il coinvolgimento, diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno ad organismi consultivi per il rilascio dell'autorizzazione. Tale divieto non riguarda la consultazione su questioni diverse dalle singole domande;
- g) l'obbligo di presentare una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione;
- h) l'obbligo di essere già stato iscritto in registri o di avere già esercitato l'attività sul territorio per un determinato periodo.

*Requisiti da valutare (art. 15)*

Gli Stati membri sono chiamati ad effettuare un'analisi dei requisiti ammissibili dalla Direttiva in quanto non discriminatori:

- 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) restrizioni che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico;
- c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;
- d) requisiti che riservano l'accesso a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività;
- e) il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale;
- f) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti;
- g) tariffe obbligatorie minime e/o massime da rispettare;
- h) obbligo di fornire, assieme al servizio, anche altri specifici servizi.

Per essere mantenuti, tali requisiti devono soddisfare le seguenti condizioni:

- 1) non discriminazione, in funzione della cittadinanza o dell'ubicazione della sede legale;
- 2) necessità dei requisiti, derivante da un motivo imperativo di interesse generale;
- 3) proporzionalità: i requisiti devono garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e devono costituire le misure meno restrittive per il raggiungimento dell'obiettivo.

**Libera circolazione dei servizi (capo IV, artt. 16 – 21)**

Per rafforzare la libera prestazione di servizi, la Direttiva prevede che gli Stati membri devono garantire il libero accesso a un'attività di servizi nonché il suo libero esercizio sul loro territorio. Lo Stato membro nel quale il prestatore di servizi si reca potrà imporre il rispetto dei propri requisiti

solo a condizione che siano non discriminatori, proporzionati e giustificati per ragioni relative all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla salute pubblica o alla tutela dell'ambiente. La Direttiva prevede altresì un certo numero di deroghe importanti a questo principio, ad esempio in materia di qualifiche professionali, di distacco dei lavoratori e per i servizi di interesse economico generale.

#### *Libera prestazione di servizi (art. 16)*

Contiene il cosiddetto "principio del paese d'origine".

Gli Stati membri non possono introdurre restrizioni di fornitura del servizio in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento<sup>13</sup>.

Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi:

- 1) non discriminazione, in funzione della cittadinanza o dell'ubicazione della sede legale;
- 2) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente;
- 3) proporzionalità: i requisiti devono garantire esclusivamente la realizzazione dell'obiettivo perseguito.

Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, se non per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente, di condizioni di occupazione.

Questo principio ha aperto una rilevante discussione in fase di approvazione della Direttiva. Il principio del paese d'origine, infatti, non tenendo conto delle differenze di tutela e dei costi sociali tra i 25 paesi dell'Unione non porta con sé una benefica concorrenza e un aumento dei posti di lavoro, ma anzi l'eliminazione di posti di lavoro nello Stato di accoglienza, per la concorrenza scorretta di imprese con lavoratori meno tutelati e, quindi, la spinta verso legislazioni di minore tutela del lavoro. Gli oppositori del principio del paese d'origine, sventolando lo "spauracchio dell'idraulico polacco", sostenevano che esso avrebbe causato una sorta di dumping sociale, cioè avrebbe provocato una corsa al ribasso delle tutele sociali, dei diritti dei lavoratori e del livello delle retribuzioni. Per questi motivi il Parlamento europeo ne ha contenuto la portata negativa, introducendo diverse eccezioni e precisando che la Direttiva non concerne le condizioni di lavoro e di occupazione, rinviando al riguardo alla Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. "In tali casi, la direttiva 96/71/CE prevede che i prestatori debbano conformarsi alle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili, in alcuni settori elencati, nello Stato membro in cui viene prestato il servizio. Tali condizioni sono: periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, comprese le tariffe per il lavoro straordinario ... Ciò riguarda non solo le condizioni di lavoro e occupazione stabilite per legge, ma anche quelle stabilite in contratti collettivi" (considerando 86).

#### *Ulteriori deroghe alla libera prestazione di servizi (art. 17)*

Ulteriori deroghe alla libera prestazioni dei servizi riguardano:

- 1) i servizi di interesse economico generale forniti da un altro Stato membro, fra i quali: alcuni servizi postali; alcuni servizi legati all'energia elettrica; alcuni servizi legati al gas; i servizi di distribuzione e forniture idriche e di gestione delle acque reflue; il trattamento dei rifiuti;
- 2) i servizi di avvocatura e notariato;
- 3) le attività di recupero giudiziario dei crediti;
- 4) i diritti d'autore;
- 5) diversi servizi disciplinati da direttive europee.

---

<sup>13</sup> Stato membro di stabilimento è lo Stato membro nel cui territorio è stabilito il prestatore del servizio considerato.

### *Deroghe per casi individuali (art. 18)*

In deroga al principio di libera circolazione dei servizi e a titolo eccezionale uno Stato membro può prendere misure relative alla sicurezza dei servizi nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro, se sono soddisfatte le condizioni stabilite dalla Direttiva:

- a) le disposizioni nazionali in materia non sono state oggetto di armonizzazione;
- b) le misure proteggono maggiormente il destinatario rispetto a quelle dello Stato membro di stabilimento;
- c) lo Stato membro di stabilimento non ha assunto alcuna misura;
- d) le misure sono sproporzionate.

### *Restrizioni vietate (art. 19)*

Gli Stati membri non possono imporre al destinatario requisiti che limitino l'utilizzazione di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro. In particolare non possono imporre:

- a) l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle loro autorità competente<sup>14</sup> o presentare presso di esse una dichiarazione;
- b) limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari in ragione del luogo in cui il prestatore è stabilito o del luogo in cui è prestato il servizio.

### *Non discriminazione (art. 20)*

Gli Stati membri provvedono:

- a) affinché al destinatario non vengano imposti requisiti discriminatori fondati sulla nazionalità o sul luogo di residenza;
- b) affinché le condizioni generali di accesso ad un servizio non contengano condizioni discriminatorie basate sulla nazionalità o sul luogo di residenza. Condizioni differenti di accesso possono essere giustificate da criteri oggettivi.

### *Assistenza ai destinatari (art. 21)*

Gli Stati membri assicurano che i destinatari possano ottenere le seguenti informazioni:

- a) informazioni generali sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, con particolare riferimento alla tutela dei consumatori;
- b) informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario;
- c) i dati delle associazioni o organizzazioni presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Le informazioni e l'assistenza sono fornite in modo chiaro e sono accessibili anche a distanza.

Gli Stati membri possono affidare i compiti informativi:

- agli Sportelli unici;
- ai punti di contatto della rete dei centri europei dei consumatori;
- alle associazioni dei consumatori;
- ai centri Euro Info.

Per queste finalità l'organismo interpellato si può rivolgere all'organismo pertinente dello Stato membro interessato. Le modalità pratiche della cooperazione sono stabilite in collaborazione con la Commissione, che stabilisce le modalità tecniche degli scambi.

## **Qualità dei servizi (capo V, artt. 22 – 27)**

---

<sup>14</sup> "Autorità competente" è qualsiasi organo o qualsiasi istituzione responsabile, in uno Stato membro, del controllo o della disciplina delle attività di servizi, in particolare le autorità amministrative, ivi compresi gli organi giurisdizionali che agiscono in tale veste, gli ordini professionali e le associazioni o organismi professionali che, nell'ambito della propria autonomia giuridica, disciplinano collettivamente l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio.

Il capo V, insieme all'art. 37 sui codici di condotta, prevede una serie di misure volte a promuovere la qualità dei servizi e a incrementare l'informazione e la trasparenza relativamente ai prestatori di servizi e ai loro servizi, attraverso una serie di obblighi e misure volontarie, nell'interesse dei consumatori. Anche questo sarà un campo di intervento "attivo" del legislatore nazionale.

*Informazioni sui prestatori e sui loro servizi (art. 22)*

I prestatori devono mettere a disposizione del destinatario una serie di informazioni capaci di identificare il prestatore, individuare i registri nei quali è iscritto, far conoscere le condizioni di fornitura del servizio (prezzo, garanzie, ecc), eventuali codici di condotta che il prestatore si impegna a rispettare, ecc.

Gli Stati membri si devono adoperare affinché tali informazioni siano comunicate senza che il consumatore debba richiederle, siano accessibili per via elettronica, siano presenti in tutti i documenti informativi prodotti dal prestatore.

*Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale (art. 23)*

E' demandato agli Stati membri la previsione della sottoscrizione da parte dei prestatori di un'assicurazione di responsabilità professionale o forniscano comunque garanzie, nel caso in cui l'attività comporti per il destinatario un rischio per la salute o per la sicurezza finanziaria.

Non è possibile prevedere ulteriore assicurazione, quando un prestatore sia già assicurato in un altro Stato membro, certificata come prevista da quest'ultimo Stato membro.

*Comunicazioni commerciali emananti dalle professioni regolamentate (art. 24)*

Gli Stati membri sopprimono tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate.

Nel caso in cui l'attività sia professione regolamentata, le regole non devono essere discriminatorie e devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale.

*Attività multidisciplinari (art. 25)*

Di norma gli Stati membri non possono prevedere requisiti che obblighino il prestatore ad esercitare esclusivamente una sola attività, tranne specifiche eccezioni.

*Politica in materia di qualità dei servizi (art. 26)*

E' stabilito che va incoraggiata la qualità dei servizi su base volontaria:

- a) attraverso la certificazione da parte di organismi indipendenti;
- b) tramite l'adozione di carte o marchi messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario.

Gli Stati membri dovranno adoperarsi affinché il significato dei marchi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari e affinché sia sviluppata una informazione critica relativa alle qualità e ai difetti dei servizi.

*Risoluzione delle controversie (art. 27)*

I prestatori dei servizi devono fornire i propri dati alla generalità dei destinatari: un indirizzo postale, un numero di fax o un indirizzo di posta elettronica, un numero telefonico, che i consumatori potranno utilizzare per presentare reclami o chiedere informazioni sui servizi forniti. I prestatori dovranno rispondere ai reclami con la massima sollecitudine e adoperarsi per trovare soluzioni soddisfacenti.

Nel caso in cui il prestatore aderisca ad un'associazione o ad un ordine professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di regolamentazione extragiudiziaria, egli ne deve fare menzione su tutti i documenti che presentano in modo dettagliato i servizi, specificando le caratteristiche e le condizioni di ricorso a tale strumento, al fine di informare i destinatari.

### **Cooperazione amministrativa (capo VI, artt. 28 – 36)**

La cooperazione amministrativa fra gli Stati membri è fondamentale per consentire il corretto funzionamento del mercato dei servizi. La mancanza di fiducia nel quadro giuridico e nei controlli svolti in altri Stati membri è all'origine di una produzione di norme che duplicano i controlli sulle attività transfrontaliere. Ciò costituisce uno dei maggiori ostacoli alla creazione di un libero mercato dei servizi a livello comunitario.

Per fronteggiare l'esigenza di controllo sui prestatori, la Direttiva stabilisce un obbligo legale vincolante per gli Stati membri di collaborare con le autorità di altri Stati membri. La previsione di un sistema elettronico di scambio di informazioni tra Stati membri è indispensabile alla realizzazione di una cooperazione amministrativa effettiva tra Stati membri. In particolare lo Stato membro di stabilimento è tenuto a svolgere i controlli richiesti e a fornire le informazioni richieste motivatamente dallo Stato membro in cui viene prestato il servizio. In ogni caso i controlli devono essere non discriminatori e non sproporzionati.

In deroga al principio di libera prestazione di servizi (art. 16), uno Stato membro può prendere misure relative alla sicurezza dei servizi nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro. In tal caso è stabilita una complessa procedura di mutua assistenza con lo Stato membro di stabilimento.

### **Programma di convergenza (capo VII, artt. 37 – 43)**

La Direttiva Servizi prevede che gli Stati membri prendano in esame le rispettive legislazioni che riguardano i servizi, per costruire un processo di convergenza delle disposizioni normative in materia di servizi, frutto di un confronto con la Commissione e di una valutazione reciproca fra Stati membri, del quale sono stabilite le prime tappe, fino al 2011.

Le Disposizioni finali (capo VIII, artt. 44 – 46) stabiliscono che la Direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri tramite disposizioni normative entro il 28.12.2009.

## **Elementi di interesse per gli enti locali**

La Direttiva Servizi apre una nuova stagione di semplificazione anche per gli Enti locali; non solo, essa costituisce un nuovo paradigma per i comportamenti delle autorità amministrative nei riguardi dei prestatori di servizi, da una parte, e nei riguardi dei consumatori, dall'altra parte.

Che cosa dovranno fare, dunque, i Comuni per adeguarsi alla Direttiva Servizi?

Sicuramente i compiti di adeguamento normativo spettano in primo luogo allo Stato e alle Regioni, che devono riformare la legislazione in materia di servizi, mentre gli Enti locali dovranno applicarla. Tuttavia, anche sui Comuni incombono compiti di adeguamento, che si dovranno esplicare su due piani: sul piano delle discipline regolamentari di propria competenza e sul piano dell'organizzazione per assicurare l'applicazione non legislativa della Direttiva.

Sul piano delle discipline regolamentari.

Innanzitutto i Comuni dovranno ben conoscere la Direttiva Servizi. A tal fine dovranno essere organizzati corsi formativi; sarebbe un'opera meritoria se si attivasse su questo fronte l'Anci, così da consentire anche la realizzazione di iniziative di benchmarking a livello nazionale e regionale e così da consentire la condivisione di sperimentazioni fra Comuni dei diversi territori.

In secondo luogo anche i Comuni dovrebbero effettuare una ricognizione dei regolamenti locali, gran parte dei quali riferiti ai servizi, per adeguarli ai principi della Direttiva. Si pensi alle materie relative al commercio, ai pubblici esercizi di somministrazione (bar e ristoranti), agli acconciatori ed estetisti, alle edicole, ai servizi di trasporto delle persone, ma anche al regolamento d'igiene e al regolamento edilizio, che dovranno essere riconsiderati nella parte che riguardano i servizi e anche le altre attività economiche. I regolamenti comunali dovranno essere depurati da una serie di incrostazioni ancora esistenti in alcuni enti, quali i limiti numerici alle autorizzazioni, i limiti

previsti in base a distanze minime fra esercizi, i limiti legati alla residenza nel comune o nella regione.

I Comuni dovranno effettuare una ricognizione dei procedimenti riguardanti i servizi e prevedere in via generalizzata la dichiarazione di inizio attività e costruire delle liste di controllo per l'istruttoria, basate su quanto stabilito dalla Direttiva, con particolare riferimento ai requisiti vietati (art. 14) e ai requisiti da valutare (art. 15). Il personale dovrà essere in grado di conoscere i documenti, le autorizzazioni e le certificazioni rilasciate dagli altri Stati membri, equivalenti a quelli previsti dalla normativa nazionale, in quanto non potrà chiedere che tali documenti siano prodotti con riferimento all'attività sul territorio nazionale.

Le normative nazionali e regionali adotteranno discipline nuove, ma già ora le normative esistenti possono, anzi "devono", essere interpretate alla luce dei principi della Direttiva Servizi, che i regolamenti locali potranno tradurre nella concreta operatività.

Sul piano dell'organizzazione i Comuni possono svolgere un ruolo importante: essi gestiscono già gli Sportelli unici per le attività produttive, che possono estendere le loro competenze anche ai compiti affidati dalla Direttiva Servizi per assicurare informazioni e gestione dei procedimenti per i prestatori di servizi e per gli utenti. In generale i Comuni potranno impostare una nuova stagione di semplificazioni, puntando soprattutto sull'informatica e sulla capacità di dialogo in più lingue. Ma una nuova stagione potrà aprirsi anche sul fronte dell'assicurazione della qualità e della divulgazione di informazioni utili ai consumatori, d'intesa con le Associazioni degli imprenditori e delle Camere di commercio.

## **Tavola 1**

### **La strategia di Lisbona**

In occasione del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) i capi di Stato o di Governo hanno avviato una strategia detta “di Lisbona” con lo scopo di fare dell’UE l’economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010; ora la crisi mondiale obbligherà la revisione degli obiettivi o perlomeno il loro orizzonte temporale.

Sviluppata nel corso di diversi Consigli europei successivi a quello di Lisbona, questa strategia si fonda su tre pilastri:

- il pilastro economico deve preparare la transizione verso un’economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza. L’accento è posto sulla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni della società dell’informazione e sulla necessità di incoraggiare la ricerca e sviluppo;
- il pilastro sociale deve perseguire la modernizzazione del modello sociale europeo grazie all’investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l’esclusione sociale. Ciò comporta investimento nell’istruzione e nella formazione e una politica attiva per l’occupazione, verso l’economia della conoscenza;
- il pilastro ambientale comporta che la crescita economica sia dissociata dall’utilizzazione delle risorse naturali.

Per l’attuazione della Strategia di Lisbona sono previsti piani d’azione nazionali, coordinati a livello europeo

La Direttiva Servizi si inserisce nel “programma di Lisbona”.