



LIBERTÀ DI STABILIMENTO E LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI

La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi garantiscono la mobilità delle imprese e dei professionisti nell'UE. Le aspettative riguardanti la direttiva sui servizi sono elevate, dal momento che la questione è di importanza fondamentale per il completamento del mercato interno. Ricerche recenti indicano che il valore dei benefici generati dalla legislazione adottata dal Parlamento nel settore della libera circolazione dei servizi, comprese le qualifiche professionali e il commercio al dettaglio, ammonta a 284 miliardi di EUR l'anno.

BASE GIURIDICA

Articoli 26 (mercato interno), da 49 a 55 (stabilimento) e da 56 a 62 (servizi) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Le persone che esercitano attività indipendenti e i professionisti o le persone giuridiche ai sensi dell'articolo 54 TFUE che operano legalmente in uno Stato membro possono: esercitare un'attività economica in un altro Stato membro su base stabile e continuativa (libertà di stabilimento: articolo 49 TFUE); o ii) offrire e fornire i loro servizi in altri Stati membri su base temporanea pur restando nel loro paese d'origine (libera prestazione dei servizi: articolo 56 TFUE). Ciò presuppone non soltanto l'abolizione di ogni discriminazione basata sulla nazionalità ma anche, al fine di poter veramente usufruire di tale libertà, l'adozione di misure volte a facilitarne l'esercizio, compresa l'armonizzazione delle norme nazionali di accesso o il loro riconoscimento reciproco (2.1.6).

RISULTATI

A. La liberalizzazione nel trattato

1. «Libertà fondamentali»

Il diritto di stabilimento comprende il diritto di svolgere attività indipendenti e di creare e gestire imprese al fine di esercitare un'attività permanente su base stabile e continuativa, alle stesse condizioni che la legislazione dello Stato membro di stabilimento definisce per i cittadini nazionali.

La libertà di prestare servizi si applica a tutti i servizi che vengono generalmente forniti contro remunerazione, nella misura in cui essi non sono regolamentati dalle



disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. La persona che presta un «servizio» può, a tal fine, esercitare temporaneamente la propria attività nello Stato membro in cui il servizio viene prestato, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini.

2. Le eccezioni

Il TFUE esclude dalla libertà di stabilimento e dalla libera prestazione dei servizi le attività che sono connesse all'esercizio dei pubblici poteri (articolo 51 TFUE). Tale esclusione è tuttavia limitata da un'interpretazione restrittiva: le esclusioni possono riguardare solo attività e funzioni specifiche che comportino l'esercizio dei pubblici poteri; inoltre, affinché l'esclusione comprenda un'intera professione, tutta la relativa attività deve essere dedicata all'esercizio dell'attività pubblica o la parte che vi è dedicata deve essere inscindibile dalle altre. Tali eccezioni permettono agli Stati membri di escludere la produzione o il commercio di materiale bellico (articolo 346, paragrafo 1, lettera b), TFUE) e di mantenere un regime particolare per i cittadini stranieri, giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (articolo 52, paragrafo 1).

B. La direttiva sui servizi – verso il completamento del mercato interno

La direttiva sui servizi ([direttiva 2006/123/CE](#) relativa ai servizi nel mercato interno) rafforza la libertà di prestare servizi in seno all'UE. Il suo termine di attuazione era fissato al 28 dicembre 2009. Dato il suo enorme potenziale in termini di vantaggi per i consumatori e le PMI, essa risulta fondamentale ai fini del completamento del mercato interno. Lo scopo perseguito è creare un mercato unico aperto dei servizi in seno all'UE garantendo, nel contempo, la qualità dei servizi forniti ai consumatori. La piena attuazione della direttiva sui servizi potrebbe aumentare gli scambi di servizi commerciali del 45% e gli investimenti esteri diretti del 25%, con un conseguente incremento del PIL compreso tra lo 0,5% e l'1,5%^[1]. La direttiva contribuisce alla semplificazione normativo-amministrativa e alla modernizzazione, non solo attraverso l'analisi della legislazione in vigore e l'adozione e la modifica della normativa pertinente, ma anche mediante progetti di lungo termine (l'istituzione di sportelli unici e la cooperazione amministrativa). L'attuazione della direttiva è stata considerevolmente ritardata in un certo numero di Stati membri rispetto al termine inizialmente previsto. Il successo della sua attuazione richiede un impegno politico sostenuto e un ampio appoggio a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo è stato una delle forze motrici della liberalizzazione delle attività non salariate, adoperandosi affinché fosse introdotta una delimitazione molto rigorosa delle attività che possono restare riservate ai cittadini (attività inerenti all'esercizio dei pubblici poteri). È altresì opportuno fare riferimento al procedimento introdotto dal Parlamento dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro il Consiglio per inadempienza in materia di politica dei trasporti; tale ricorso, presentato nel gennaio 1983, si è concluso con una sentenza della Corte ([Causa 13/83 del 22 maggio 1985](#)) in cui si condannava il Consiglio per aver omesso di garantire la libera prestazione

[1] [Comunicazione della Commissione «Europa 2020»](#).



dei servizi in fatto di trasporti internazionali e di stabilire le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali all'interno di uno Stato membro, e ciò in violazione del trattato. Di conseguenza, il Consiglio è stato costretto ad adottare la legislazione necessaria. Il ruolo del Parlamento si è rafforzato grazie all'applicazione della procedura di codecisione prevista dal trattato di Maastricht e, attualmente, della procedura legislativa ordinaria alla maggior parte degli aspetti della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

Il Parlamento ha altresì svolto un ruolo fondamentale nell'adozione della direttiva sui servizi e ne sta seguendo da vicino l'attuazione. Inoltre, il Parlamento sta esercitando pressioni sugli Stati membri affinché adempiano agli obblighi previsti dalla direttiva e ne assicurino una corretta attuazione. Il 15 febbraio 2011 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sull'attuazione della direttiva sui servizi](#), e il 25 ottobre 2011 una [risoluzione sul processo di valutazione reciproca della direttiva sui servizi](#). Sulla scorta della comunicazione della Commissione dell'8 giugno 2012 sull'attuazione della direttiva sui servizi, la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) ha elaborato una relazione sul tema «Il mercato interno dei servizi: situazione attuale e prossime tappe», approvata in Aula l'11 settembre 2013^[2].

Il 7 febbraio 2013 il Parlamento ha altresì approvato una risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la governance del mercato unico^[3], sottolineando l'importanza del settore dei servizi quale area fondamentale per la crescita, il carattere essenziale della libera prestazione dei servizi e i vantaggi derivanti da una piena attuazione della direttiva sui servizi.

L'attività del Parlamento si è concentrata in via prioritaria su proposte legislative concernenti i servizi di telecomunicazione, quali il regolamento in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno ([regolamento \(UE\) n. 910/2014](#)) e il regolamento che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un «continente connesso». La proposta della Commissione (COM(2013)0627) ha portato all'adozione del [regolamento \(UE\) 2015/2120](#) del 25 novembre 2015 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta (e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica). Essa ha altresì portato al [regolamento \(UE\) n. 531/2012](#), del 13 giugno 2012, relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione. Il Parlamento si occupa dei servizi finanziari per quanto concerne l'accesso ai servizi bancari di base^[4], il credito ai consumatori e il credito ipotecario ([direttiva 2014/17/UE](#)), nonché i pacchetti turistici e i servizi turistici assistiti^[5]. La [direttiva sul credito ipotecario \(2014/17/UE\)](#) aumenterà la protezione dei consumatori imponendo agli Stati membri requisiti minimi di regolamentazione per tutelare i soggetti in merito ai contratti di credito relativi a beni immobili residenziali e garantendo che i consumatori dispongano di informazioni e della capacità finanziaria di pagare il loro prestito ipotecario. Inoltre, la [direttiva](#)

[2]GU C 93 del 9.3.2016, pag. 84.

[3]GU C 24 del 22.1.2016, pag. 75.

[4]GU C 349E del 29.11.2013, pag. 74.

[5]GU C 378 del 9.11.2017, pag. 610.



[relativa ai mercati degli strumenti finanziari \(2014/65/UE\)](#) mira a garantire una migliore regolamentazione e trasparenza dei mercati finanziari a livello di UE. Il Parlamento è stato anche coinvolto nel processo legislativo in materia di servizi innovativi, ad esempio il sistema salvavita eCall di bordo^[6], e nel controllo dell'attuazione della [direttiva relativa al servizio universale](#) e numero di emergenza «112»^[7]. Il 28 aprile 2015 il Parlamento ha votato per rendere la tecnologia eCall una caratteristica obbligatoria in tutte le auto fabbricate dopo l'aprile 2018. Nel 2019 il Parlamento ha votato la [direttiva 2019/882/UE sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi](#), che mira a eliminare gli ostacoli alla libera circolazione di determinati prodotti e servizi per i cittadini con disabilità e/o con limitazioni funzionali.

Nella risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze^[8] il Parlamento ha indicato che il mercato unico è la fonte della nostra prosperità e del nostro benessere collettivi e che costituisce un elemento chiave per la risposta immediata e continua all'epidemia di Covid-19.

Ricerche recenti indicano che il valore dei benefici generati dalla legislazione adottata dal Parlamento nel settore della libera circolazione dei servizi, comprese le qualifiche professionali e il commercio al dettaglio, ammonta a 284 miliardi di EUR l'anno nel settore coperto dalla direttiva sui servizi, 80 miliardi di EUR l'anno nel settore dei servizi professionali e 20 miliardi di EUR l'anno nel settore dei servizi relativi agli appalti pubblici^[9].

Il 15 aprile 2020 è stato pubblicato un briefing su «Il settore europeo dei servizi e la transizione verde», che ha contribuito alla relazione di iniziativa (INI) della commissione IMCO dal titolo «Verso un mercato unico maggiormente sostenibile per le imprese e i consumatori». È previsto che la relazione sia sottoposta a votazione in sede di commissione prima della pausa estiva e sia discussa e votata in Aula nel settembre 2020.

[Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Kristine Næss](#)
04/2020

[6] [GU C 285 del 29.8.2017, pag. 568.](#)

[7] [GU C 33E del 5.2.2013, pag. 1.](#)

[8] [Testi approvati, P9_TA\(2020\)0054.](#)

[9] Studio intitolato «Contributo alla crescita: Il mercato unico dei servizi digitali. Apportare benefici economici ai cittadini e alle imprese», Parlamento europeo, Direzione generale delle Politiche interne, Dipartimento tematico A, Politica economica e scientifica e qualità di vita, 15 febbraio 2019, elaborato su richiesta della commissione IMCO.

