

## LIBERTÀ DI STABILIMENTO E LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI

La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi sono fondamentali per la mobilità aziendale e professionale all'interno dell'UE. La completa attuazione della direttiva sui servizi è fondamentale per il consolidamento del mercato interno, ma permangono ancora alcuni ostacoli. La pandemia di COVID-19 ha aggiunto nuove sfide e, per farvi fronte, nel febbraio 2022 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che illustra in che modo la ripresa economica dopo la COVID-19 possa attenuare al meglio gli effetti negativi che la pandemia ha avuto su queste libertà fondamentali.

### BASE GIURIDICA

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

### OBIETTIVI

I lavoratori autonomi e i professionisti o le persone giuridiche ai sensi dell'articolo 54 TFUE che operano legalmente in uno Stato membro possono: i) 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 usufruire concretamente 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, nonché di avviare e gestire imprese al fine di esercitare un'attività permanente su base stabile e continuativa, alle stesse condizioni previste dalla legislazione dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini.

La libera prestazione dei servizi si applica a tutti i servizi che vengono generalmente forniti a titolo remunerativo, 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. 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 soltanto attività e funzioni specifiche che comportano l'esercizio dei pubblici poteri; inoltre, affinché l'esclusione comprenda un'intera professione, tutta la relativa attività deve essere dedicata all'esercizio dei pubblici poteri 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](#)) rafforza la libera prestazione dei servizi all'interno dell'UE. 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 quello di creare, all'interno dell'UE, un mercato unico e aperto per i servizi, garantendo al contempo la qualità dei servizi forniti ai consumatori. Secondo la [comunicazione della Commissione dal titolo "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"](#), 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 %. 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 notevolmente ritardata. Sebbene le riforme iniziali abbiano portato alla rimozione di numerosi ostacoli presenti sul mercato unico dei servizi, tale slancio si è attenuato a partire dal 2012. Gli sforzi di riforma hanno subito un rallentamento, mentre sono stati registrati progressi significativi principalmente negli Stati membri che ricevono assistenza finanziaria o che dispongono di programmi di riforma nazionali globali. La Commissione [ha riconosciuto](#) questi ritardi, ma non ha ritenuto necessario modificare la direttiva. Essa si sta invece adoperando affinché la direttiva produca appieno i suoi benefici mediante l'applicazione delle sue norme, al fine di infondere vigore al settore dei servizi e colmare le lacune ancora esistenti in termini di attuazione.

## RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha svolto un ruolo chiave nella liberalizzazione delle attività di lavoro autonomo, garantendo che determinate attività limitate fossero riservate ai cittadini di un determinato Stato. Ha inoltre deferito il Consiglio alla Corte di giustizia dell'Unione europea per inazione in materia di politica dei trasporti. La sentenza del 1985 ([causa n. 13/83 del 22 maggio 1985](#)) ha dichiarato il Consiglio colpevole di non garantire la libera prestazione di servizi in materia di trasporto internazionale, in violazione del trattato

di Roma. Di conseguenza, il Consiglio ha dovuto adottare le disposizioni legislative in materia. Il ruolo del Parlamento si è rafforzato grazie all'applicazione della procedura di codecisione e della procedura legislativa ordinaria in materia di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi.

Il Parlamento ha svolto inoltre un ruolo fondamentale nell'adozione e nel monitoraggio della direttiva sui servizi, esortando gli Stati membri a rispettare e ad attuare correttamente le relative disposizioni. [Il 15 febbraio 2011 ha approvato una risoluzione sull'attuazione della direttiva](#) e [il 25 ottobre 2011 ne ha approvata un'altra sul processo di valutazione reciproca della direttiva](#). In seguito a una comunicazione della Commissione del giugno 2012, la commissione IMCO del Parlamento ha elaborato una [relazione sulla situazione attuale e il futuro del mercato interno dei servizi](#), approvata in Aula l'11 settembre 2013.

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

Il Parlamento partecipa attivamente, in qualità di colegislatore a pieno titolo, all'adozione di nuove normative in materia di prestazione di servizi, in particolare per quanto riguarda i servizi di credito e i servizi finanziari al dettaglio, i servizi assicurativi e i servizi di trasporto. La [risoluzione](#) del Parlamento del luglio 2012 riguardava i servizi finanziari, compresi i servizi di pagamento di base e il credito ipotecario ([direttiva 2014/17/UE](#)). Inoltre, la direttiva sul credito ipotecario garantisce la tutela dei consumatori e una capacità finanziaria informata, mentre la direttiva sui mercati finanziari ([direttiva 2014/65/UE](#)) promuove la trasparenza. Più di recente, la revisione della direttiva sul credito ai consumatori ([direttiva \(UE\) 2023/2225](#)) affronta i cambiamenti significativi che hanno interessato il mercato del credito ai consumatori a seguito della trasformazione digitale. Il Parlamento si è inoltre occupato della questione dei pacchetti turistici mediante la sua [risoluzione del marzo 2014](#). Infine, nel 2019 il Parlamento ha affrontato la questione dei requisiti di accessibilità ([direttiva \(UE\) 2019/882](#)) per sostenere i cittadini con disabilità. A tal fine, la [risoluzione dell'ottobre 2022](#) ha proposto l'istituzione di un Centro "AccessibleEU" per riunire esperti e professionisti in materia di accessibilità.

Uno [studio del 2019](#)<sup>[1]</sup> ha rivelato che la legislazione dell'UE in materia di libera circolazione dei servizi, anche per quanto riguarda le qualifiche professionali e il commercio al dettaglio, comporta notevoli vantaggi economici: 284 miliardi di EUR all'anno nell'ambito della direttiva sui servizi, 80 miliardi di EUR nell'ambito dei servizi professionali e 20 miliardi di EUR nell'ambito dei servizi di appalto pubblico. [Un altro studio](#)<sup>[2]</sup> mostra analogamente che il settore dei servizi, che rappresenta il 24 % degli scambi intra-UE (contro il 20 % all'inizio degli anni 2000) e il 78 % del valore aggiunto

---

[1]Pelkmans, J., "Contribution to Growth: The European Digital Single Market – Delivering economic benefits for citizens and businesses" (Contributo alla crescita: il mercato unico digitale europeo – Vantaggi economici per i cittadini e le imprese), pubblicazione destinata alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2019.

[2]Dahlberg, E. et al., "Legal obstacles in Member States to Single Market rules" (Ostacoli giuridici alle norme del mercato unico negli Stati membri), pubblicazione destinata alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2020.

loro dell'UE, è fondamentale per la crescita. Tuttavia, lo studio ha anche individuato nella diversità normativa e nelle sfide in materia di informazione fattori che aumentano i costi per le imprese e ostacolano la libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento all'interno dell'UE.

Nella sua [risoluzione del 17 aprile 2020](#) il Parlamento ha riconosciuto che il mercato unico è fondamentale per la prosperità dell'Europa ed essenziale per rispondere alla COVID-19. Inoltre, nella sua [risoluzione](#) del 19 giugno 2020, il Parlamento ha sottolineato l'importanza dello spazio Schengen per l'UE e ha esortato gli Stati membri ad allentare le restrizioni alla circolazione e ad adoperarsi per la piena integrazione di Schengen.

Il 25 novembre 2020 il Parlamento ha approvato una [risoluzione dal titolo "Verso un mercato unico più sostenibile per le imprese e i consumatori"](#), incentrata su diversi settori strategici, in particolare la protezione dei consumatori e la partecipazione delle imprese alla transizione verde, essenziale per aumentare la sostenibilità del mercato unico. Su richiesta della commissione IMCO, il dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita della direzione generale del Parlamento per le Politiche interne dell'Unione ha pubblicato una nota informativa dal titolo "The European Services Sector and the Green Transition" (Il settore europeo dei servizi e la transizione verde), che ha contribuito a tale risoluzione.

Il 20 gennaio 2021 il Parlamento ha approvato una [risoluzione dal titolo "Il rafforzamento del mercato unico: il futuro della libera circolazione dei servizi"](#), la quale sottolinea la necessità di garantire l'attuazione delle norme del mercato unico dei servizi e di migliorare l'azione di attuazione da parte della Commissione. La risoluzione evidenzia inoltre la necessità di valutare il livello di attuazione del quadro giuridico dell'UE per i servizi e di responsabilizzare le imprese in tal senso fornendo loro un migliore accesso alle informazioni.

La pandemia di COVID-19 ha determinato il ripristino di restrizioni alla libera circolazione nel mercato unico dell'UE, compreso il settore dei servizi. Il 9 novembre 2020 un [webinar](#)<sup>[3]</sup>organizzato dal dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita ha esaminato l'impatto della pandemia, prevedendo cambiamenti futuri significativi nella domanda e nell'offerta di servizi dovuti al progresso tecnologico e alle mutate abitudini dei consumatori. Uno [studio presentato alla commissione IMCO nel febbraio 2021](#)<sup>[4]</sup> ha evidenziato che, sebbene le chiusure iniziali delle frontiere abbiano perturbato i servizi professionali transfrontalieri, l'adozione di strumenti digitali ha facilitato il ritorno a un certo livello di normalità.

La [risoluzione del Parlamento del 17 febbraio 2022 sull'eliminazione delle barriere non tariffarie e non fiscali nel mercato unico](#) ha affrontato in modo generale le barriere residue alla libera circolazione delle merci e dei servizi e in modo specifico le ripercussioni negative della crisi della COVID-19 sulle quattro libertà (libera

---

[3]Milieu Consulting SRL, "The impact of COVID-19 on the Internal Market and consumer protection - IMCO Webinar Proceedings" (L'impatto della pandemia di COVID-19 sul mercato interno e la protezione dei consumatori - Resoconto del webinar organizzato dalla commissione IMCO), pubblicazione destinata alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2020.

[4]Marcus, J. S. et al., "The impact of COVID-19 on the Internal Market" (L'impatto della pandemia di COVID-19 sul mercato interno), pubblicazione destinata alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2021.

circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, libera prestazione dei servizi e libera circolazione dei capitali). Tale ostacolo alle quattro libertà persiste nonostante gli strumenti digitali abbiano ovviato ad alcune delle difficoltà economiche causate dalle restrizioni associate alla pandemia di COVID-19.

Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda al sito web della [commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori](#).

Barbara Martinello  
05/2024