

**Applicabilità della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio al
commercio di beni**

di Adele Cunsolo



**IDENTITÀ
E DEMOCRAZIA**

Perché parlare della direttiva servizi dopo ventiquattro anni dalla sua entrata in vigore? La direttiva tutt'oggi continua a suscitare alcune perplessità, soprattutto in merito al proprio ambito applicativo. Sono ancora numerose le polemiche che da questa scaturiscono: si pensi alle lamentele sollevate dai balneari e dai venditori ambulanti, fra i tanti esempi che possono essere proposti. Forse, risulta opportuno andare ad analizzare nuovamente il quadro normativo proposto in materia di servizi e capire a che punto è la sua attuazione.

Indice

1. Introduzione
2. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: “Lo stato del mercato interno dei servizi”
3. La direttiva Bolkestein
 - 3.1. Presupposti normativi
 - 3.2. Contenuto normativo
 - 3.2.1 Ambito di applicazione
 - 3.2.2 Definizioni
 - 3.2.3 Semplificazione amministrativa
 - 3.2.4 Libertà di stabilimento
 - 3.2.5 Libera circolazione dei servizi
 - 3.2.6 Altre disposizioni
3. Sul recepimento
4. Direttiva Bolkestein e il caso italiano
5. Conclusioni
6. Bibliografia

1. Introduzione

La direttiva 2006/123/CE è il frutto di un tortuoso iter legislativo che prende avvio, nel gennaio del 2004, da una proposta - dell'allora Commissario al Mercato interno, Frits Bolkestein - di intervento in materia di servizi. Tale iter si è concluso con la pubblicazione della direttiva in Gazzetta nel dicembre del 2006.

Il motivo per cui si è trattato di un iter tortuoso risiede nelle forti opposizioni che l'annuncio di questa direttiva ha sollevato, sia in sede istituzionale che in "piazza". Molte le preoccupazioni: da una parte, la paura che la liberalizzazione dei servizi, nell'ottica della creazione del mercato unico europeo, andasse a svantaggio delle piccole e medie imprese; dall'altra, il timore che venisse smantellato il modello sociale europeo: si pensi al famoso spauracchio dell'"idraulico polacco", idraulico che dalla Polonia va a prestare i propri servizi in Francia, chiedendo la metà del prezzo che avrebbero chiesto gli idraulici francesi, proprio grazie alla c.d. direttiva Bolkestein che sanciva il principio del Paese d'origine nella prestazione dei servizi – in realtà, da subito si era prevista l'eccezione a tale principio in materia di distacco dei lavoratori, la cui disciplina risiede nella direttiva 96/71/CE¹.

Infatti, fu proprio il principio del Paese d'origine – che sarebbe dovuto essere la vera grande innovazione della direttiva servizi - a destare le maggiori perplessità. Il principio del Paese d'origine, presente nel Trattato di Roma e più volte ribadito nella giurisprudenza della Corte di giustizia, fa riferimento ad un principio in virtù del quale ogni prestatore di servizi di uno Stato membro sarebbe sottoposto alla disciplina dello Stato di stabilimento (Paese d'origine) e non a quella del Paese di destinazione. Questo principio avrebbe permesso ad ogni operatore di poter trasformare la propria attività in un'attività transnazionale senza sopportare l'aggravio che la conoscenza di un ordinamento straniero comporta, dovendo solamente rispondere ai requisiti richiesti dal proprio Paese d'origine. Questo chiaramente avrebbe permesso una razionalizzazione burocratica e amministrativa, promuovendo la competitività tra

¹ Nella risposta alla written question E-3352/04, presentata dalla On. Eva-Britt Svesson in materia, si chiedeva se nel caso in cui fosse stato superato il limite di tempo di prestazione del servizio, in un altro Paese membro, coperto dalla direttiva sul distacco dei lavoratori, si dovesse tornare ad applicare il principio del Paese d'origine.

La Commissione rispose che in ogni caso, finché si tratta di una situazione di distacco dei lavoratori (prestazione di servizi transfrontaliera), si applica il diritto del Paese di distacco perché la direttiva 96/71/CE non prevede alcun limite di tempo, proprio per tutelare sempre i diritti del lavoratore.

imprese. Per contro, si sottolinea come questo principio avrebbe altresì causato una corsa al ribasso, sacrificando, per l'appunto, il modello sociale europeo, ma riducendo anche la qualità dei servizi interni al mercato.

Sono proprio le numerose criticità che l'ampio utilizzo del principio del Paese d'origine, all'interno della direttiva servizi, avrebbe comportato ad aver portato il Parlamento europeo, nel voto in prima lettura del 14 febbraio del 2006, ad espungere dal testo normativo tale principio.

Ad ogni modo, la direttiva Bolkestein si presenta come il primo quadro normativo unitario in materia di servizi; una vera e propria legge quadro volta ad assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. Pertanto, in un certo senso, si limita a fissare quelli che sono i principi e i limiti generali che ogni legislazione statale dovrà rispettare. Questa scelta di limitare la portata della direttiva deriva anche dalla volontà di meglio apprezzare quelle che sono le specificità di ciascun settore economico – infatti, si applica a tutti i servizi, salvo limitate eccezioni - ma anche quelle di ogni ordinamento nazionale.

L'esigenza di una tale disciplina trova fondamento negli obiettivi prospettati nella sessione straordinaria del Consiglio europeo tenutosi a Lisbona nel marzo del 2000. In tale sede venne ribadita la necessità di un intervento di completamento del mercato interno volto a migliorare le prestazioni e a tutelare gli interessi delle imprese e dei consumatori, in modo tale da sfruttare tutti i vantaggi che possono derivare dalla liberalizzazione del mercato; nonché, accrescere l'occupazione all'interno dei servizi. In sostanza, l'obiettivo finale prefissato nel Consiglio europeo di Lisbona era quello di rendere l'Unione europea più competitiva e dinamica all'interno del mercato globale, migliorarne l'occupazione e la coesione sociale. Pertanto, il Consiglio europeo chiese alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di elaborare una strategia per la soppressione degli ostacoli ai servizi.

2. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: “Lo stato del mercato interno dei servizi”

Alla richiesta del Consiglio europeo di Lisbona, nel luglio del 2002, rispose la Commissione predisponendo una relazione riguardante “Lo stato del mercato e dei servizi”, dando così avvio alla prima fase attuativa – ne seguirà una seconda – della strategia per il mercato interno dei servizi.

All'interno di tale relazione da subito viene prospettato il carattere orizzontale dell'intervento in materia. Questo carattere orizzontale si sostanzia nel rivolgersi al settore "servizi" largamente considerato, senza andare a circoscrivere il campo applicativo a settori specifici. Inoltre, la relazione prende in considerazione tutte le fasi della prestazione del servizio, dallo stabilimento alla vendita del servizio stesso.

Ma appare altrettanto evidente come l'altro protagonista dell'intervento sia il consumatore, definito come "principale vittima delle disfunzioni del mercato interno dei servizi".

Leggendo la relazione capiamo l'importanza che il settore servizi ha; infatti, rappresenta il 70% del PNL. Tuttavia, si rileva come le numerose frontiere che caratterizzano il mercato interno arginano le potenzialità di crescita dei servizi stessi. Tali frontiere sono rappresentate da tutta una serie di norme la cui ottemperanza è richiesta per avviare questo tipo di attività. Si pensi, banalmente, alla qualifica che un operatore deve possedere e che può variare da Stato membro a Stato membro, producendo così un ostacolo a coloro che vorrebbero stabilirsi in un altro Stato membro a prestare un servizio.

Sintetizzando, il fatto che ci siano discipline così diversificate, variegate, fra loro in materia di autorizzazioni, in materia di qualifiche professionali, in materia di diritto contrattuale, etc. fa sì che ad essere minato è il mercato interno, nel settore servizi, a cui viene reso impossibile espletare le proprie potenzialità.

Il piano strategico che viene qui predisposto vuole intervenire su quelle che potremmo definire "frontiere giuridiche" che gravano soprattutto sugli operatori che desiderano stabilirsi in un altro Paese dell'Unione europea. Questi operatori si vedrebbero assoggettati ad una duplicazione di norme e vincoli – quelli del Paese d'origine e quelli del Paese di stabilimento.

Ad aggravare la situazione è il potere discrezionale che le amministrazioni locali hanno in materia, potere discrezionale che avvantaggia gli operatori locali.

Tutto ciò rappresenta – come ben messo in luce dalla relazione – una spesa dal punto di vista dell'assistenza legale, spesa a cui dovrebbe far fronte l'operatore che desideri ampliare gli orizzonti della propria attività; tutto ciò senza tener conto delle differenze linguistiche e culturali.

Ma a ben vedere, questi costi vanno a compromettere, più di tutto, le aspirazioni delle piccole e medie imprese, le quali non sono in grado di far fronte alle spese che deriverebbero dalla volontà di stabilirsi in un altro Stato membro.

È bene mettere in luce – come ha fatto la Commissione – che ad essere danneggiato è anche il settore occupazionale, perché tali problematiche rendono difficile creare posti di lavoro. Ed è emerso anche dal Consiglio straordinario di Lisbona la necessità di intervenire anche in quest'ultimo settore.

La Commissione spiega che il piano d'azione qui prospettato è volto a “far sì che i servizi possano essere forniti attraverso tutta l'Unione europea con la stessa facilità con cui vengono prestati all'interno di uno stesso Stato membro”.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha evidenziato come a far da barriera allo sviluppo della prestazione transfrontaliera è “qualsiasi misura che abbia l'effetto di ostacolare, intralciare o rendere meno interessanti la prestazione transfrontaliera di servizi, l'utilizzazione di servizi transfrontalieri o lo stabilimento di un prestatore in un altro Stato membro”. Quindi, si ribadisce, ancora una volta, che il problema risiede nelle normative nazionali ed è qui che si deve intervenire. Tutti i requisiti che l'ordinamento statale richiede ad un'impresa che ivi vuole stabilirsi, si pensi a tutte le autorizzazioni richieste (riconoscimento equipollenza dei titoli, commercializzazione e distribuzione dei propri servizi, assistenza post-vendita), rappresentano degli ostacoli che non possono più essere tollerati in quanto contrastanti con il Trattato CE (oggi, TFUE).

Ma le frontiere giuridiche non sono le sole a compromettere la liberalizzazione del mercato interno dei servizi. Ancora, nella relazione, si legge come molto spesso è proprio la carenza di informazioni a compromettere a priori tale mercato. Sono tanti i diritti sconosciuti ai cittadini europei volti a tutelare le loro istanze. Vengono fatti vari esempi: il diritto alla contestazione di misure non discriminatorie che, pur sempre, ostacolano l'esercizio di attività tra i vari Stati dell'Unione; o, ancora, la possibilità di invocare il principio della proporzionalità sulla base del quale non si potrebbe richiedere all'operatore di adempiere a ulteriori obblighi a cui è già stato sottoposto nello Stato d'origine nel caso in cui volesse spostare la sua attività all'interno di un altro Stato membro; dal lato dei consumatori, invece, si menziona il diritto di ricevere dei servizi senza ostacoli.

Talvolta, si tratta più di una difficoltà riguardante le diverse tradizioni giuridiche e, più in generale, culturali. Risulta difficile anche entrare in contatto con l'amministrazione straniera e ricevere da questa informazioni chiare circa il modus procedendi per avviare la propria attività.

La Commissione denuncia, inoltre, un carattere ancora marcatamente nazionale delle nostre imprese, le quali non riescono ancora a riconoscersi come europee; ciò implica scelte di strategia imprenditoriale che le portano a rimanere entro i confini del proprio Stato. È per questo che si vuole intervenire anche sulla formazione di una “coscienza europea”.

Un altro elemento, che viene in rilievo fra le problematiche che rallentano la creazione del mercato unico e che si colloca all'interno delle c.d. “frontiere giuridiche”, è lo sviluppo di norme e prassi locali frutto di una tendenza generale alla regionalizzazione (“movimento di decentramento”, come leggiamo nella Relazione). Il fatto che le singole autorità locali possano disciplinare in materia di servizi non fa che moltiplicare le norme e i requisiti da rispettare andando a disincentivare, ancora una volta, la liberalizzazione del mercato dal momento che l'operatore che volesse trasferire la propria attività si troverebbe a dover far fronte ad una serie infinita di discipline anche molto diverse fra loro, tutte all'interno di uno stesso Stato. Quindi, il rispetto della normativa del Paese d'origine, il rispetto della normativa del Paese di stabilimento e, infine, il rispetto di tutte le normative della autorità locali nel caso vi fosse la volontà di operare nell'intero mercato nazionale dello Stato di stabilimento.

C'è da dire che la Commissione fa un “mea culpa” spiegando che molte delle problematiche citate sono anche frutto dell'emanazione di direttive che, per come sono state formulate, hanno lasciato ampi margini di intervento alle legislazioni nazionali compromettendo un'armonizzazione di tali legislazioni. Così facendo non si è andati a disincentivare la protezione degli interessi economici nazionali, ciò a scapito degli interessi degli operatori, degli interessi dei consumatori e, più in generale, del mercato unico in materia di servizi.

È bene specificare che quanto fin qui trattato è frutto degli studi che sono stati condotti dalla Commissione europea nei primissimi anni 2000 e che, quindi, rivelano le problematiche di quel determinato contesto storico.

Tuttavia, tale trattazione non è superflua ma risulta necessaria nella misura in cui ci è utile a comprendere il perché della direttiva servizi, la ratio sottesa ad essa e agli istituti giuridici che disciplina e, infine, a valutare se, in questo mutato contesto storico, la direttiva abbia rappresentato una risposta efficace a tali problematiche.

3. La Direttiva Bolkestein

La seconda fase – come precedentemente annunciato – attuativa della strategia per il mercato interno dei servizi è rappresentata dalla proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea il 13 gennaio del 2004. Dal gennaio del 2004 si è giunti alla pubblicazione della Direttiva 2006/123/CE solo nel dicembre del 2006. Dal 2004 al 2006 si è succeduta tutta una serie di discussioni sia in Parlamento che in Consiglio, che hanno poi portato alle modifiche del testo di proposta, piuttosto accese.

Il punto di svolta che ha accelerato il processo di formazione della Direttiva è sicuramente rappresentato dal voto di approvazione del Parlamento europeo, in prima lettura, nel febbraio del 2006. Il testo è stato approvato con 394 voti favorevoli, 215 contrari e 33 astensioni, voto che ha apportato le maggiori modifiche al testo di proposta rispetto alle successive che sono risultate essere meno impattanti.

È in questa fase dell'iter legislativo, infatti, che sono state riportate all'interno del testo le risposte alle problematiche rilevate dai parlamentari.

Innanzitutto, il problema relativo all'applicazione del principio del Paese d'origine che è stato modificato dal Parlamento a favore della clausola della libera circolazione dei servizi, in base alla quale si applica il diritto del Paese "ospitante". Al contempo, però, gli Stati membri ospitanti non possono imporre requisiti discriminatori, non necessari e sproporzionati agli operatori provenienti da altri Stati membri.

Il secondo problema ha riguardato l'ambito applicativo della direttiva, ridotto dalle modifiche parlamentari. Infatti, è stata inserita la possibilità di escludere alcuni servizi di interesse economico generale e alcuni servizi sociali (i servizi non economici di interesse generale erano già esclusi nella proposta della Commissione).

La risposta al terzo problema - problema rilevato da coloro che si erano preoccupati dell'impatto che la direttiva servizi avrebbe avuto sul modello sociale europeo - ha fatto sì che si escludesse dall'ambito applicativo della direttiva anche la materia relativa al distacco dei lavoratori.

Queste modifiche, insieme alle altre successivamente presentate, sono state accolte dalla Commissione e hanno trovato il benestare del Consiglio dell'Unione europea, il quale ha adottato la direttiva servizi l'11 dicembre 2006.

C'è da dire che il testo risultante da questo tutt'altro che lineare iter legislativo rappresenta un compromesso. La proposta della Commissione europea si presentava come molto più ambiziosa rispetto a quella a cui poi si è arrivati. Non sono, infatti, mancate le polemiche da parte di coloro che si aspettavano un intervento ben più incisivo nell'ottica della liberalizzazione del mercato interno. Ma, d'altra parte, ben più accese erano le polemiche di coloro che vedevano nella direttiva Bolkestein un'eccessiva ingerenza negli "affari statali".

Al netto di tutto, va comunque detto che la direttiva rappresenta un primo grande passo verso la creazione di un mercato interno nel settore dei servizi. È sicuramente una disciplina che va a snellire le procedure amministrative e la burocrazia, promuove la cooperazione amministrativa fra Stati membri, garantisce la qualità dei servizi e tutela gli operatori, i lavoratori e i consumatori.

3.1 Presupposti normativi

Prima di immergersi nel testo normativo della direttiva 2006/123/CE è bene analizzarne i presupposti normativi.

La base giuridica della direttiva risiede nel Trattato CE (oggi, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, così come modificato dal trattato di Lisbona del 2009) e, più specificatamente, negli artt.47, par.2, e 55 (oggi, rispettivamente artt.53 e 62 TFUE). A norma di questi articoli si stabilisce la competenza del Consiglio, sulla base della procedura regolata all'art.251, a stabilire le direttive volte a coordinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di accesso alle attività non salariate e al loro esercizio. L'art.55, invece, estende l'applicazione dell'art.47 anche ai servizi.

Va senz'altro menzionato l'art.49 TCE (oggi, ART.56 TFUE) che vieta "le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità europea nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione". Quindi, da qui, desumiamo il diritto di prestare liberamente servizi all'interno dell'Unione europea.

Inoltre, la direttiva rielabora e codifica quella che fino a quel momento è stata la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea; quindi, ha trasformato in legge quanto la Corte ha avuto modo di sentenziare nei casi di specie.

3.2 Contenuto normativo

La direttiva 2006/123/CE si presenta come un testo composto da 118 considerando e 46 articoli.

Dalla lettura dei primi considerando emergono gli obiettivi che la direttiva si pone: il rafforzamento dell'integrazione tra popoli e la promozione del progresso economico e sociale.

Il settore dei servizi, come suddetto, rappresenta il 70% del PNL ed è un settore strategico per favorire l'occupazione dei cittadini europei. Pertanto, risulta fondamentale, rappresentando una così ampia fetta della produzione europea, lavorare sulla sua liberalizzazione in modo tale da poter conseguire l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona: il completamento del mercato interno.

E in che modo si va ad implementare tale settore? Eliminando gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi negli Stati membri e alla libertà di circolazione dei servizi.

Quindi, non ci si può limitare all'applicazione degli artt.43 e 49 del Trattato perché si tratterebbe di intervenire caso per caso mediante l'avvio dei procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri, aumentando così i tempi e i costi per la liberalizzazione del mercato in questione. Risulta, in tal senso, più efficace intervenire coordinando le legislazioni nazionali e promuovendo la cooperazione amministrativa.

Andando ad analizzare gli articoli, si vede che, al Capo I sulle disposizioni generali, si specifica subito che la direttiva si applica nella misura in cui i servizi in questione sono aperti alla concorrenza. Quindi, la Direttiva "non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi" (art.1).

Quindi, in sostanza, la disciplina riguarda i servizi d'interesse economico generale aperti alla concorrenza e i servizi tout court.

Quanto ad una definizione dei servizi d'interesse economico generale, si è sempre stati attenti a non restringere le maglie di tale categoria. La stessa Commissione europea ha sempre ribadito che la definizione e la regolamentazione di tale categoria è competenza degli Stati membri. Ad ogni modo, la Commissione ne parla come di

“servizi essenziali per la vita quotidiana di cittadini e imprese”², aggiungendo che vi rientrano quei servizi che le autorità pubbliche assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Spiega anche che dal momento che vengono classificati dalle autorità statali come “servizi d’interesse economico generale”, proprio per questo loro carattere economico, ricadono nell’ambito applicativo del Trattato CE e, quindi, anche della direttiva servizi.

Sempre all’art.1, si trovano dei chiarimenti riguardo all’impatto che ha o, meglio, non ha la direttiva su varie discipline statali. Infatti, si dice che non vengono intaccati i regimi di monopolio (par.3).

Poi, non si incide sul diritto penale degli Stati membri, seppur questo non debba esser volto ad aggirare le norme stabilite dalla direttiva stessa o limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario; questo comporta, altresì, modificare la propria legislazione penale nel caso eludesse obblighi sanciti dalla direttiva (par.5). Rimangono intatte la legislazione del lavoro – che devono comunque rispettare il diritto dell’Unione europea – e quella in materia di sicurezza sociale.

Al par.7, si sottolinea come a non essere pregiudicato è anche l’esercizio dei diritti fondamentali “applicabili negli Stati membri quali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nelle relative spiegazioni, armonizzandoli con le libertà fondamentali di cui agli articoli 43 e 49 del Trattato. Tali diritti fondamentali includono, fra l’altro, il diritto a intraprendere un’azione sindacale in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario”³; il par.7 prende in considerazione anche il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi.

Conviene precisare fin da subito la relazione intercorrente tra la direttiva e le altre disposizioni del diritto comunitario.

La direttiva si inserisce in un contesto in cui certamente non mancano norme in materia di servizi. Quindi, si va ad aggiungere all’acquis dell’Unione europea.

Al considerando 30 si chiarisce che sono già stati identificati i conflitti con altri atti comunitari e che sono già presenti nel corpus della direttiva stessa, facendo ricorso, talvolta, allo strumento della deroga.

² Definizione che si trova all’interno della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo”, 2007.

³ Considerando 15, direttiva 2006/123/CE

Però, se dovessero residuare ulteriori ipotesi di incompatibilità, l'art.3 della direttiva stabilisce che in caso di antinomia con altri atti comunitari, il conflitto viene risolto a favore di questi ultimi. Viene fatto un elenco non esaustivo di questi atti: la direttiva 96/71/CE (sul distacco dei lavoratori nel quadro di una prestazione di servizi); il regolamento (CEE) n.1408/71 (sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale); la direttiva 89/552/CEE (coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive); la direttiva 2005/36/CE (relativa al riconoscimento delle qualifiche).

Chiaramente, quando vi è un'antinomia tra un'altra disposizione europea e una disposizione della direttiva, si va a disapplicare quella specifica disposizione della direttiva, mentre restano impregiudicate tutte le altre. Va, altresì, specificato, che l'eventuale conflitto va valutato caso per caso, deve sussistere una incompatibilità specifica, non meramente astratta. A ciò si aggiunga quanto spiegato dal considerando 30, cioè che "l'esistenza di un siffatto conflitto dovrebbe essere determinata nel rispetto delle norme del Trattato relative al diritto di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi", ossia gli artt.43 e 49 del Trattato CE.

Infine, per completare il quadro degli ordinamenti entro cui si inserisce la direttiva, occorre analizzare il rapporto tra questa e il sistema del diritto internazionale privato. Sulla base dell'art.3, par.2, le norme del diritto internazionale privato restano impregiudicate. Si fa riferimento, in particolare, alle norme che disciplinano la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, le cui discipline si trovano all'interno dei regolamenti Roma I e Roma II (regolamenti europei che hanno recepito rispettivamente la Convenzione di Roma I e la Convenzione di Roma II). Tali regolamenti individuano la legge dello Stato che deve essere applicata in materia di obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali. Il fatto che l'art.3 non pregiudichi la loro applicazione implica che, talvolta, possa essere applicata la legge dello Stato in cui un soggetto (si pensi ad un ipotetico consumatore) ha la residenza abituale, ossia, parafrasando, si applica il principio del Paese d'origine che è stato tanto ostracizzato in sede parlamentare.

3.2.2. Ambito di applicazione della Direttiva

Fatte queste premesse è ora possibile immergersi nel vivo della direttiva.

Sicuramente, per capire il vero ambito applicativo della direttiva servizi, di grande importanza è l'art.2.

I legislatori hanno ben pensato di definire l'ambito applicativo in negativo andando, quindi, a circoscrivere gli ambiti a cui non si applica la disciplina. Questa scelta ha fatto sì che la direttiva non risultasse sin da subito obsoleta. Infatti, come si vedrà successivamente, non essendo possibile dare una definizione di "servizio" dettagliata e non potendo aggiornare la direttiva ogni qualvolta ci fosse un'evoluzione nell'ambito dei servizi, questa scelta ha permesso di avere un prodotto malleabile e duraturo.

Quindi, premesso che la direttiva "si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro", non si applica a tutta una serie di attività. La prima fra queste riguarda i servizi non economici di interesse generale.

Quella dei servizi non economici di interesse generale è una categoria che da sempre ha suscitato dubbi e perplessità. Innanzitutto, c'è da dire che ai sensi dell'art.50 del Trattato CE, questa categoria non rientra tra i servizi oggetto della direttiva in quanto le prestazioni fornite non sono dietro retribuzione. Quindi, il vero problema che si pone è capire se si è davanti ad un servizio economico o non economico. A questo problema è difficile però dare una soluzione: questo varia da Stato membro a Stato membro in considerazione delle peculiarità proprie di ogni cultura giuridica.

Come viene spiegato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea bisogna andare ad analizzare la natura dell'attività stessa e non il settore o lo status giuridico del prestatore, sia esso pubblico o privato.

Sempre nella succitata comunicazione della Commissione del 2007, viene fatto riferimento ad alcune sentenze della Corte di giustizia in cui questa delinea dei criteri che possono essere utili alla categorizzazione: "l'esistenza di un mercato, prerogative statali od obblighi di solidarietà" e, ancora "un soggetto può inoltre essere impegnato in attività non economiche ove si comporti come un ente di beneficenza e allo stesso tempo competere con altri operatori per un'altra parte della sua attività effettuando operazioni finanziarie o immobiliari, anche non a scopo di lucro". Dall'altra parte, per capire, invece, se si è di fronte ad un servizio di interesse economico è chiaro che rilevi l'art.50 del Trattato CE e che quindi deve essere fornito dietro retribuzione; però, la Commissione specifica che non è necessario che il servizio sia pagato dai beneficiari.

In sostanza, non sussistendo una chiara linea di demarcazione tra ciò che è servizio economico e ciò che è esercizio non economico, è necessario, di volta in volta, operare una valutazione caso per caso. Ciò viene confermato da una risposta ad una interrogazione parlamentare da parte della Commissione. Nello specifico, si fa

riferimento all'interrogazione E-000823/2015 della on. Lara Comi, nella quale la deputata chiedeva se, essendo i prodotti editoriali quotidiani e periodici beni di particolare interesse pubblico di rilievo costituzionale, il servizio di diffusione di tali prodotti dovesse esser considerato come servizio di interesse pubblico generale o attività commerciale, in modo tale da capire se rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein.

La Commissione risponde che “un servizio di interesse generale, quale definito nella disciplina di qualità della Commissione, secondo il protocollo 26 del Trattato è un servizio che le autorità pubbliche degli Stati membri considerano di interesse generale e che, pertanto, è assoggettato a specifici obblighi di servizio pubblico. Esso può comprendere attività economiche e servizi non economici. [...] L'attività di distribuzione di stampa al pubblico è considerata un'attività di servizio. Spetta tuttavia a ciascuno Stato membro determinare, nell'ambito del suo territorio, quali siano i servizi di interesse economico generale”⁴.

E, ancor prima, la Commissione aveva risposto ad un'altra interrogazione parlamentare (E-1581/09) in cui veniva chiesto se spettasse ai singoli Stati membri decidere quali fossero i servizi non economici di interesse generale. In quella sede, la Commissione spiegava che: “La direttiva (Bolkestein) non pregiudica l'ampio potere discrezionale degli Stati membri di definire ciò che considerano servizi di interesse generale o come dovrebbero essere forniti e organizzati. Tuttavia, la natura economica o meno di un servizio ai sensi degli artt.43, 49 e 50 del Trattato CE deve essere determinata alla luce della giurisprudenza della Corte, caso per caso per ciascuna attività”⁵.

Continuando con lo studio delle materie escluse dall'ambito di applicazione della direttiva ex art.2, diversamente da quanto specificato sopra, ci sono dei servizi di interesse economico generale – tassativamente elencati – che vengono esclusi dalla direttiva.

Vengono esclusi i servizi finanziari, categoria nella quale vengono compresi l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000823-ASW_IT.html

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-6-2009-1581-ASW_IT.html

nel settore degli investimenti. Sono compresi all'interno di questa esclusione anche i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE, quindi: depositi o altri fondi rimborsabili, operazioni di prestito, leasing finanziario, servizi di pagamento, rilascio di garanzie e di impegni di firma, operazioni per proprio conto o per conto della clientela, partecipazioni alle emissioni di titoli e prestazioni di servizi connessi, consulenza alle imprese, servizi di intermediazione finanziaria, gestione o consulenza nella gestione di patrimoni, custodia e amministrazione di valori mobiliari, servizi di informazione commerciale, locazione di cassette di sicurezza.

Al punto c) si fa riferimento all'esclusione relativa ai servizi e le reti di comunicazione elettronica, insieme alle risorse e i servizi associati, ma solo per le materie che sono già disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE.

Il punto d) esclude, invece, il settore trasporti che è disciplinato dal Titolo V del Trattato CE (oggi, Titolo VI TFUE), ricomprendendo anche i servizi portuali. Si tratta di un'esclusione totale in questo caso.

Al punto e) si ha l'eccezione riguardante i servizi delle agenzie di lavoro interinale. Questa esclusione non può certo stupire vista l'accesa critica da parte di coloro che vedevano nella direttiva servizi una minaccia al modello sociale europeo.

Il punto f) disciplina la deroga dei servizi sanitari, sia che siano prestati da un operatore pubblico sia che siano prestati da un operatore privato.

Dal considerando 22 si capisce che sono compresi anche i servizi farmaceutici e le attività a cui si fa riferimento riguardano sia la valutazione sia il ripristino e il mantenimento delle condizioni di salute, "laddove tali attività sono riservate a professioni del settore sanitario regolamentate nello Stato membro in cui i servizi vengono forniti".

È bene sottolineare che, come spiegato dal considerando 23, i rimborsi relativi alle spese mediche sostenute dal paziente recatosi in un altro Stato membro sono anch'essi esclusi dall'applicazione della direttiva. Come si evince dalla corposa giurisprudenza della Corte in materia, deve comunque esser sempre fatto salvo il diritto del paziente a ricevere cure adeguate anche quando questo significhi recarsi in un altro Paese membro, garantendone anche gli eventuali rimborsi.

Quindi, pur essendo i servizi sanitari coperti dagli artt.49 e 50 del Trattato CE e quindi soggetti al processo di liberalizzazione – ergo, se ne garantisce la libera circolazione – non rientrano nel raggio applicativo della Bolkestein.

Sono esclusi, a norma del punto g), i servizi audiovisivi, “a prescindere dal modo di trasmissione, anche all’interno dei cinema” (considerando 24). Sono esclusi indipendentemente dal modo in cui vengono prodotti distribuiti e trasmessi. Sono esclusi anche i servizi radiofonici.

Ad oggi, i servizi audiovisivi sono disciplinati dalla Direttiva 2010/13/UE (direttiva AVMS), modificata nel 2018. Tale direttiva ha comunque lo scopo di liberalizzare e creare un mercato unico europeo. Tali servizi sono definiti come servizi che forniscono, programmi sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media al grande pubblico al fine di informare, intrattenere o istruire, attraverso reti di comunicazioni elettroniche” (art.1).

Questi servizi rappresentano una categoria di fondamentale importanza per la nostra democrazia, è grazie ad essi che si garantisce il diritto all’informazione e il diritto di libertà d’espressione; pertanto, viene dedicata un’apposita disciplina.

Al punto h) si escludono i giochi d’azzardo, quei giochi che “implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d’azzardo nei casinò e le scommesse”.

Quello del gambling è sicuramente un settore molto delicato che ha fatto discutere. Infatti, al considerando 25, si sottolinea “la natura specifica di tali attività che comportano da parte degli Stati membri l’attuazione di politiche di ordine pubblico e di tutela dei consumatori”.

Quello dei giochi d’azzardo rappresenta comunque un servizio a norma dell’art.50 ed è, pertanto, ad esso applicabile la normativa in tema di libera circolazione dei servizi. È però interessante segnalare lo scambio di battute tra la Commissione e l’on. Robert Goebbels in materia, soprattutto nell’ultima parliamentary question presentata da quest’ultimo⁶. L’Onorevole ha avuto modo di sottolineare come, prima che intervenissero il Parlamento europeo e il Consiglio, la proposta di direttiva sui servizi riguardava anche i giochi d’azzardo. Proprio in virtù di questo intervento - spiega ancora l’Onorevole – dovrebbe essere manifesta la volontà dei colegislatori di far dipendere tale settore dal principio di sussidiarietà (nel senso di limitarne la libera

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-6-2006-4544_IT.html

circolazione). A queste osservazioni, la Commissione risponde spiegando che “non sta cercando di liberalizzare in alcun modo questo mercato, ma che sta semplicemente garantendo che gli operatori regolamentati di uno Stato membro possano beneficiare dei principi del mercato interno sanciti dal Trattato e offrire questi servizi in altri Stati membri. La Commissione riconosce che gli Stati membri hanno il diritto di legiferare in merito a tali attività sensibili e li aiuterà a garantire che ciò avvenga in modo coerente con il diritto comunitario”.

Vediamo, quindi, che in questo ambito l’Unione europea cerca di bilanciare la sensibilità di questo settore con i principi cardine dell’Unione stessa.

Il punto i) esclude le attività connesse con l’esercizio dei pubblici poteri. Ciò avviene coerentemente con l’art.45 del Trattato CE (art.51 TFUE) che esclude l’applicazione delle disposizioni del Capo riguardante la “Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali” alle attività che nello Stato interessato riguardano l’esercizio dei pubblici poteri, anche occasionalmente.

Come si può leggere nel sito del Parlamento europeo⁷, questa esclusione deve essere interpretata in modo restrittivo; quindi, è riferita solamente alle “attività e funzioni specifiche che comportano l’esercizio dei pubblici poteri”. Si aggiunge poi: “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 TFUE)”.

I servizi sociali sono, invece, esclusi dal punto j) ma non tutti; infatti, si circoscrive agli “alloggi popolari, l’assistenza all’infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato”.

Ciò vuol dire che i servizi sociali non sono oggetto della direttiva solo se riguardano una delle suddette quattro categorie e solo se sono forniti da uno dei tre soggetti citati.

⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/40/liberta-di-stabilimento-e-libera-prestazione-dei-servizi>

Tale esclusione risponde a quelle istanze volte a tutelare il modello sociale europeo; infatti, al considerando 27 si dice che “è opportuno che la presente direttiva non incida su tali servizi in quanto essi sono essenziali per garantire i diritti fondamentali alla dignità e all’integrità umana e costituiscono una manifestazione dei principi di coesione e solidarietà sociale”.

Lo stato di bisogno riguarda coloro che hanno un reddito familiare insufficiente o sono totalmente o parzialmente dipendenti e rischiano l’emarginazione, stando sempre al considerando 27.

Quanto alle “associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato”, il Manuale di attuazione della Direttiva servizi spiega che vi sono incluse “le chiese e le organizzazioni ecclesiastiche che perseguono scopi caritatevoli e benefici”.

Inoltre, al considerando 28, si sottolinea che anche i finanziamenti dei servizi sociali e il sistema di aiuti collegato è escluso dall’applicazione della direttiva.

Altresì, si dice che la direttiva “non dovrebbe incidere sul principio del servizio universale nell’ambito dei servizi sociali degli Stati membri”, principio sulla base del quale l’Unione europea si impegna a garantire ovunque e per chiunque l’accesso a prestazioni essenziali.

La lettera k) riguarda l’esclusione dei servizi privati di sicurezza. L’esclusione di questa materia si spiega in ragione delle varie culture giuridiche dei Paesi membri; infatti, ogni ordinamento, in questo settore così strettamente collegato al principio dell’ordine pubblico, dà risposte che tengono conto delle proprie realtà. Nel già citato Manuale di attuazione della direttiva servizi viene prospettato un elenco di questi servizi: la sorveglianza di proprietà e immobili, la protezione di persone (servizi di bodyguard), i servizi di vigilanza o sorveglianza di edifici, nonché il deposito, la custodia, il trasporto e la distribuzione di denaro contante e valori”.

Tutti quei servizi che, invece, fanno da corollario a quello della sicurezza, come la dotazione di attrezzatura per l’esercizio dell’attività, rientrano nell’ambito applicativo della direttiva.

Alla lettera l) si esclude il settore dei servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.

Questa esclusione fa sì che tutte le attività fornite da questi soggetti siano escluse e non solo quelle rientranti nell’esercizio dei pubblici poteri (già coperte dall’art.45 del Trattato CE).

Infine, l'art.2, par.3, esclude tutto il settore fiscale. Si fa qui riferimento all'esclusione del diritto tributario sostanziale.

Interessanti, sul punto, le considerazioni del prof. Salvatore d'Acunto, il quale sottolinea come una simile esclusione non permetta di intervenire sulle "discriminazioni fiscali in materia di libertà di stabilimento né sulle misure fiscali che disincentivano il destinatario di servizi a rivolgersi ad operatori di altri Stati membri". Ma, a ben vedere, ci sono già state pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea che hanno dichiarato l'incompatibilità di certe di misure discriminatorie in materia fiscale con gli artt.43 e 49 del Trattato CE. Quindi, si sarebbe semplicemente trattato di codificare quanto stabilito dalla Corte stessa.

3.2.2 Definizioni

L'art.4 della direttiva si occupa di definire quelli che sono i termini più ricorrenti e che meritano di essere trattati in modo specifico.

Non c'è dubbio che la definizione più rilevante all'interno di una direttiva conosciuta come "direttiva servizi" sia proprio quella relativa al termine "servizi".

L'art.4, al n.1), spiega che un servizio è "qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del Trattato fornita normalmente dietro retribuzione".

È sicuramente una nozione molto ampia dove possono confluire tante attività. E laddove si parla di "non salariata", si intende un'attività fornita da un prestatore al di fuori dello schema contrattuale di lavoro subordinato. Deve trattarsi di un'attività prestata dietro retribuzione, volendosi in questo modo sottolineare il carattere economico.

Al considerando 34 si fa riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale è caso per caso che deve essere stabilito se un'attività sia "servizio", sulla base del "modo in cui sono prestate, organizzate e finanziate nello Stato membro interessato", soprattutto nel caso di attività finanziate con fondi pubblici o esercitate da enti pubblici. È del tutto irrilevante, per rientrare tra i servizi oggetto della direttiva, che tale retribuzione venga data dal fruitore del servizio o da un terzo.

Può risultare utile riportare l'elenco, chiaramente non esaustivo, di alcuni servizi proposto dal considerando 33: "i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione

delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. Nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, i 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". Quindi, coerentemente con l'art.50, vi rientrano attività a carattere industriale, commerciale, artigianale e le libere professioni.

Successivamente, ai punti 3) e 4), vengono fornite le definizioni di "prestatore" e "destinatario". Le due categorie presentano caratteristiche simili: deve trattarsi, infatti, di soggetti che abbiano la cittadinanza in uno Stato membro (o, nel caso del destinatario, che goda di diritti conferitigli da atti comunitari). In entrambi i casi può trattarsi sia di persone fisiche che persone giuridiche ex art.48 del Trattato CE.

Chiaramente, nel caso del prestatore si tratta di un soggetto che offre o fornisce un servizio; diversamente, il destinatario è colui che di questo servizio fruisce o intende fruire.

Nel caso delle persone giuridiche, si prescinde dalla forma giuridica che esse hanno, ciò che rileva è che siano "costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro" e che abbiano un legame effettivo con l'Unione europea (sede sociale, amministrazione centrale o il centro di attività principale).

Per il destinatario persona giuridica, il punto 3), aggiunge che deve essere stabilito in uno Stato membro e che "a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio".

Interessante, inoltre, la specificazione che viene fatta al considerando 36 per il prestatore persona giuridica: dal momento che la direttiva non si applica alle società di Paesi terzi, si escludono i casi delle succursali di società di Paesi terzi in uno Stato membro perché non conformi all'art.48 del Trattato CE.

Occorre poi notare come la direttiva cerchi di tutelare in modo più ampio il destinatario dei servizi che sia, però, persona fisica; infatti, apre anche a coloro che, pur non essendo cittadini dell'Unione europea, godono di "diritti conferitigli da atti comunitari". Tra questi atti comunitari, il considerando 36 riporta: "il regolamento CEE n.1408/71, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornati di lungo periodo, il regolamento del Consiglio (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 e la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

Si tratta di un elenco aperto: infatti, il considerando aggiunge a chiusura che "gli Stati membri possono estendere il concetto di destinatario ad altri cittadini di Paesi terzi presenti sul loro territorio".

Con il termine "stabilimento", a norma del punto 5), si intende "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 dei servizi".

Quindi, posto che tale stabilimento debba essere all'interno di uno Stato membro, si dà una definizione piuttosto ampia perché "non deve necessariamente assumere la forma di una filiale, succursale o rappresentanza, ma può consistere in un ufficio gestito dal personale del prestatore o da una persona indipendente ma autorizzata ad agire su base permanente per conto dell'impresa, come nel caso di una rappresentanza"⁸. Poi, dal momento che si richiede un esercizio effettivo, "una semplice casella postale non costituisce uno stabilimento".

Altro termine importante e di cui ne viene data una definizione al punto 6) è quello di "regime di autorizzazione". Si è davanti ad un regime di autorizzazione quando per poter prestare un determinato servizio o per poter accedervi, è necessario rivolgersi ad un'autorità competente al fine di ottenere, appunto, l'autorizzazione, sia questa una decisione formale o implicita (silenzio assenso). Come spiegato dal considerando 39, si fa riferimento principalmente a quelle procedure amministrative necessarie

⁸ Considerando 37

all'ottenimento di autorizzazioni, licenze, approvazioni, concessioni; oppure, si pensi, per le libere professioni, all'obbligo dell'iscrizione all'albo professionale.

Al punto 6) si ricollega il punto 7) in quanto l'autorizzazione rappresenta un requisito che viene posto affinché si possa usufruire o prestare un servizio; infatti, rientra tra quel "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".

Si specifica però che "le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti" dalla direttiva.

Quanto all'autorità competente (par.9), viene definita in modo ampio perché si fa riferimento a qualsiasi soggetto che disciplina collettivamente l'accesso o l'esercizio di un servizio. Quindi, si menzionano le autorità amministrative, quali gli organi giurisdizionali, gli ordini professionali e le associazioni o organismi professionali. Questa così ampia nozione permette di non creare disparità di trattamento – così come anche avviene al punto 7) per i requisiti – tra quei servizi che sono soggetti alla regolamentazione statale e quelli soggetti, invece, all'autoregolamentazione, comprese quelle attività che si collocano a metà fra le due.

Dal momento che l'obiettivo della direttiva è quello di liberalizzare il mercato dei servizi è chiaro che i motivi che vanno a limitare tale liberalizzazione devono essere ben circoscritti ed è proprio per questa circoscrizione – come si vedrà successivamente – che è necessario prestare attenzione a ciò che rientra nei "motivi imperativi d'interesse generale", definiti al punto 8).

Il punto 8) fornisce una lista di quelli che la giurisprudenza della Corte ha individuato come motivi imperativi di interesse generale: ordine pubblico, sicurezza pubblica, incolumità pubblica, sanità pubblica, mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, equità delle transazioni commerciali, 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.

È utile riportare anche il considerando 41, relativo al concetto di “ordine pubblico”: “comprende la protezione contro una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività e può includere, in particolare, questioni legate alla dignità umana, alla tutela dei minori e degli adulti vulnerabili ed al benessere degli animali. Analogamente, la nozione di pubblica sicurezza comprende le questioni di incolumità pubblica”.

Infine, altre definizioni rilevanti sono quella al punto 11) e quella al punto 12).

Il punto 11) fa riferimento alla “professione regolamentata” così come definita dall’art.3, par.1, lett. a), direttiva 2005/36/CE e, cioè, “attività, o insieme di attività professionali, l’accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare, costituisce una modalità di esercizio l’impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale [...]”.

Al punto 12), invece, si definisce la “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 o artigianale o che esercita una professione regolamentata”. Non rientrano nelle comunicazioni commerciali quelle informazioni che permettono l’accesso all’attività (ad esempio, l’indirizzo di posta elettronica) o le comunicazioni relative ai beni, ai servizi o all’immagine dell’impresa in modo indipendente, senza corrispettivo economico.

3.2.3 Semplificazione amministrativa

Si arriva così al Capo II sulla semplificazione amministrativa. È bene ricordare quanto precedentemente detto sulle ragioni che portano alla direttiva. Infatti, si è detto che una delle maggiori problematiche per la creazione di un mercato unico in materia risiede proprio nella complessa burocrazia che scoraggia i prestatori a fornire i propri servizi anche all’interno di altri Stati membri. Ed è per questo che la direttiva si propone di snellire l’apparato burocratico, ad esempio: attraverso gli sportelli unici, attraverso l’introduzione del silenzio-assenso, con la “limitazione dell’obbligo di

autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile”⁹. Ciò è volto ad evitare ritardi, eliminare costi, duplicazioni delle procedure e l’“abuso di potere da parte delle autorità competenti”.

Il primo degli articoli di questo Capo è l’art.5.

L’articolo impone un intervento di semplificazione agli Stati membri, i quali si rendono conto che, alla luce dell’art.5, le loro procedure e formalità relative all’accesso e all’esercizio di un servizio non sono sufficientemente semplici. Gli Stati membri devono chiedersi se ogni singola formalità richiesta sia necessaria e, altrimenti, eliminarla.

La Commissione, nel Manuale di attuazione della direttiva, specifica che la semplificazione amministrativa non deve riguardare solo la fase di accesso – la “precondizione per l’esercizio di attività di servizi” –, ma deve riguardare, altresì, tutto l’espletamento dell’attività.

Sicuramente, dati gli obiettivi, rilevante è la creazione degli sportelli unici, trattati all’art.6.

Gli sportelli unici rappresentano l’unico intermediario a cui i prestatori di servizi devono rivolgersi al fine di ricevere tutte le informazioni relative all’esercizio dell’attività, ma anche per adempiere a tutte le formalità richieste. Non è necessario che tali sportelli abbiano poteri decisionali, ciò che conta è che tutti i dati, le notifiche et similia passino da questi sportelli. Quindi, a titolo esemplificativo, non è importante che competente a decidere sul rilascio di un’autorizzazione sia lo sportello unico, l’importante è che l’operatore che necessita di questa autorizzazione la richieda e ne abbia successivamente risposta tramite lo sportello unico. Questo senz’altro facilita l’operatore che avrà un unico interlocutore, senza dover di volta in volta capire a chi rivolgersi per ogni operazione. Tutto ciò che deve esser fatto lo si fa attraverso lo sportello unico.

Il punto 2) dell’art.6 risponde alle perplessità che gli enti locali hanno manifestato per paura di vedersi ridotti poteri in materia a causa dell’obbligo di istituzione degli sportelli unici.

Il punto 2) rassicura spiegando che le ripartizioni e le competenze tra le autorità interne agli Stati non sono pregiudicate. La direttiva non chiede agli Stati membri di

⁹ Considerando 43

individuare un solo sportello unico per tutto il territorio nazionale, l'unicità deve risiedere nel fatto che sia il solo interlocutore per il prestatore di servizi.

Nel Manuale di attuazione si specifica che gli Stati membri possono anche decidere di istituire sportelli unici per specifici settori di servizi (per la libera professione, per la vendita al dettaglio etc.); ciò che non possono fare è istituire sportelli unici diversi per prestatori stranieri e nazionali, in quanto potrebbe essere discriminatorio.

Inoltre, gli Stati membri possono scegliere a chi assegnare le funzioni di sportelli unici, sia ad enti pubblici che privati. Chiaramente, nel caso, dovranno essere rispettate le disposizioni in materia di appalti pubblici.

Nel considerando 49, si apre alla possibilità di richiedere il pagamento di una tassa per le prestazioni espletata, tassa che deve essere ovviamente proporzionale al servizio prestato.

L'art.7, sul diritto all'informazione, è utile dal momento che fornisce un elenco di tutte le informazioni che questi sportelli unici devono essere in grado di fornire sia ai prestatori che ai destinatari dei servizi. Si tratta di informazioni relative ai requisiti che i prestatori devono rispettare nel caso in cui volessero prestare i propri servizi in uno Stato membro, i dati riguardanti le autorità competenti, le informazioni relative all'accesso ai registri pubblici e alle banche dati pubbliche su prestatori e servizi, registri delle imprese, banche dati sulle professioni regolamentate o banche dati pubbliche sulle statistiche dei servizi. Inoltre, sulla base del considerando 51, gli sportelli unici devono essere anche in grado di chiarire come determinati requisiti vadano interpretati e applicati. Dovrebbero, altresì, essere fornite anche le informazioni relative ad eventuali mezzi di ricorso; tuttavia, l'assistenza fornita dagli sportelli unici non comprende l'assistenza legale.

Si apre alla possibilità che questi sportelli unici vengano istituiti solo per via elettronica. Si richiede però che la creazione di queste strutture telematiche sia chiara e completa: gli operatori devono poter facilmente capire quali siano le procedure e le formalità da rispettare. Nel Manuale si dice che deve esserci anche "un aggiornamento costante sulle istanze e richieste in corso".

A norma dell'art.8, gli sportelli unici fisici devono in ogni caso dotarsi di strumenti che garantiscano l'espletamento delle suddette procedure anche per via elettronica.

3.2.4 Libertà di stabilimento

Segue il Capo III in materia di libertà di stabilimento; quindi, riguarda i casi in cui un cittadino europeo decida di avviare o stabilire una propria attività in un altro Stato membro.

A ben vedere, questo Capo non va ad innovare la disciplina in materia perché molti dei principi qui enunciati si ricavano dall'art.49 del TFUE e dalla giurisprudenza della Corte, salvo alcune disposizioni come, ad esempio, l'art.14, par.5 sui requisiti vietati. La vera portata innovativa del Capo III risiede nella sua applicazione anche ai casi di coloro che intendono accedere o esercitare un servizio nel proprio Stato membro; quindi, si applicano anche a situazioni interne.

Le disposizioni, come specificato nel Manuale, si applicano ai requisiti per lo stabilimento imposti sia a livello nazionale, regionale o locale che alle regole emanate dagli ordini professionali o organizzazioni professionali; cioè, tutti coloro che "disciplinano collettivamente l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio" (art.4, par.9).

L'art.9 apre il Capo III e riguarda i regimi di autorizzazione che, come precedentemente spiegato, si riferiscono a "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" (art.4, par.6). È chiaro che si tratti di una nozione particolarmente ampia in grado di ricomprendere anche un semplice adempimento che richieda comunque l'intervento dell'autorità competente prima di poter esercitare legalmente l'attività; quindi, può riguardare anche i casi di dichiarazione o di notifica preventiva che richiedano una qualsiasi forma di risposta da parte dell'autorità.

L'art.9 impone ad ogni Stato membro di metter mano a tutti i regimi di autorizzazione previsti per accedere o esercitare un servizio. Questo implica, in primis, valutare la necessità di un determinato regime di autorizzazione perché il filo conduttore di tutta la direttiva resta la liberalizzazione del mercato interno.

L'articolo in questione spiega che un regime di autorizzazione è legittimo solo se soddisfa determinate condizioni. Innanzitutto, le autorità statali devono assicurarsi che tale regime non sia discriminatorio e con ciò si intende che non deve prevedere

trattamenti differenti per i prestatori di servizi nazionali e quelli di un altro Stato membro.

Poi, a norma della lett.b), la necessità del regime di autorizzazione deve esser collegata ad un motivo imperativo di interesse generale: come analizzato precedentemente, si tratta della definizione fornita dall'art.4, punto 8); cioè, quei motivi individuati dalla giurisprudenza della Corte, tra i quali figurano l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica e l'incolumità pubblica.

Infine, il regime di autorizzazione deve esser considerato come *extrema ratio*: si può prevedere solo laddove non sia possibile perseguire il medesimo obiettivo con misure meno restrittive e, soprattutto, solo laddove "un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori"¹⁰.

In sostanza, si tratta di criteri di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità che devono essere rispettati dagli Stati membri perché, come suggerito prima, la regola è che non ci siano regimi di autorizzazione, in quanto rappresentano un limite al libero accesso alla prestazione di servizi e, quindi, devono configurarsi come eccezioni. C'è da dire che spesso ai regimi di autorizzazione soggiacciono ragioni di non facile comprensione che hanno lo scopo, quanto meno, apparente di disincentivare l'accesso o l'esercizio di determinate attività. Ecco, allora, che la richiesta di subordinare un regime di autorizzazione a tali requisiti risulta più che ragionevole, incidendo anche su quelle che sono state precedentemente definite come "situazioni interne"; quindi, non si va a tutelare solo l'operatore (o destinatario) di un servizio di un altro Stato membro ma anche quello residente nello Stato in cui il servizio viene prestato.

Al considerando 54 si specifica anche che la direttiva non può giustificare regimi di autorizzazione "che sono vietati da altri atti comunitari, quali la direttiva 1999/93/CE del 13 dicembre 1999 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche o la direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico»)".

¹⁰ Considerando 54

I criteri prospettati all'art.9, però, rappresentano solo uno dei primi passi da compiere perché la direttiva richiede il rispetto di ulteriori canoni. Infatti, l'art.10 fornisce un'ulteriore lista di requisiti che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione devono osservare. Anche qui si tratta di criteri elaborati in via giurisprudenziale al fine, soprattutto, di limitare un esercizio fin troppo discrezionale delle autorità nazionali. Entrando nello specifico, l'art.10 richiede che "i regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte dell'autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario". Tali criteri, a norma del punto 2), devono essere: non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurati all'obiettivo di interesse, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, trasparenti e accessibili.

In materia di semplificazione e non duplicazione rilevano i punti 3) e 4) dell'art.10 che rispondono all'esigenza di ridurre l'aggravio burocratico che per troppo tempo ha inciso negativamente sulle scelte dei prestatori di servizi europei disincentivando la creazione del mercato unico dei servizi. Infatti, il punto 3) chiede, fondamentale, alle autorità competenti di tener conto dei requisiti e controlli a cui il prestatore è già stato sottoposto nell'altro Stato membro o nello stesso Stato membro se equivalenti o sostanzialmente comparabili.

Si aggiunge, al punto 4), che l'autorizzazione permette di accedere o esercitare un'attività sul tutto il territorio nazionale, anche con succursali, filiali o uffici. Si fa pur sempre salva la possibilità, laddove necessario (motivo imperativo di interesse generale), di prevedere ulteriori e specifiche autorizzazioni. Al considerando 59 si fa l'esempio del caso in cui "la protezione dell'ambiente può giustificare la necessità di ottenere una singola autorizzazione per ciascuna installazione sul territorio nazionale".

Quindi, come specificato al considerando 61, non si prescrive che "siano applicate le condizioni di rilascio dell'autorizzazione previste dal regime di autorizzazione di un altro Stato membro", si chiede di tener conto dei requisiti che sono già stati adempiuti in un altro Stato membro così da non dover adempiere due volte alla stessa richiesta.

È di grande portata questa disposizione dal momento che, prima ancora dell'incidenza su scala europea, interviene positivamente sul mercato interno di ogni singolo Stato membro andandone a limitare la frammentazione giuridica e semplificandone la burocrazia, incentivando i prestatori di servizi locali a dislocarsi su tutto il territorio nazionale.

Anche il punto 5), pur nella sua semplicità, ha un impatto importante perché si invitano le autorità competenti a concedere le autorizzazioni non appena, da adeguato esame, risultino soddisfatte le condizioni richieste, in modo tale da ridurre i tempi –notoriamente lunghi quando si tratta di procedure di autorizzazione.

Al punto 6) viene sancito l'obbligo di motivazione per qualsiasi decisione delle autorità competenti, come il diniego o il ritiro di un'autorizzazione, in modo tale da poter essere oggetto di ricorso dinanzi a un tribunale o altra istanza di appello.

Il punto 7), invece, interviene ribadendo che la ripartizione delle competenze in materia di autorizzazioni resta impregiudicata.

L'art.11 è di particolare importanza perché nel fornire un elenco di casi in cui la durata può essere limitata, sancisce la regola di base per cui l'autorizzazione deve essere illimitata dal punto di vista temporale.

La regola della durata illimitata dell'autorizzazione è giustificata dal fatto che altrimenti si andrebbe a svantaggiare l'operatore di servizi che, in primis, ha dimostrato di avere i requisiti necessari e, in secundis, ha investito quantitativamente e qualitativamente in un progetto.

Quindi, le autorizzazioni hanno durata illimitata, salvo i casi in cui:

1. L'autorizzazione si rinnova automaticamente o "è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti" (un rinnovo implicito, si potrebbe dire);
2. Il numero di autorizzazioni è limitato da motivi di imperativi di interesse generale;
3. La durata limitata di una autorizzazione è dovuta a motivi imperativi di interesse generale.

È bene precisare, a norma del punto 4), che non si pregiudica la facoltà di revocare le autorizzazioni da parte degli Stati membri nei casi in cui non siano più rispettati i requisiti necessari ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione.

L'art.11 va letto insieme all'art.12, il quale spiega che 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 utilizzate, si applica una procedura di selezione tra candidati. L'autorizzazione che viene poi rilasciata, però, non può né

avere durata illimitata né prevedere un rinnovo automatico; inoltre, non si possono prevedere vantaggi per il prestatore uscente o per persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.

Quello dell'art.12 rappresenta un'ipotesi di durata limitata di una autorizzazione a causa di un motivo imperativo di interesse generale.

L'art.13 interviene nella regolazione degli aspetti procedurali, riprendendo e applicando anche in questa sede i principi che hanno riguardato gli aspetti sostanziali, in modo tale da rendere coerente l'intera disciplina.

Si inseriscono così, all'interno della direttiva, i fondamenti del diritto amministrativo. Infatti, l'art.13 impone agli Stati membri che le procedure e le formalità di autorizzazione siano chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire l'obiettività e l'imparzialità. La chiave di volta è la trasparenza, la quale permette l'accesso e la comprensione di tutte le formalità necessarie per il conseguimento dell'autorizzazione ma garantisce, altresì, l'imparzialità essendo ogni elemento pubblico e, quindi, contestabile.

Si richiede poi che le procedure e le formalità di autorizzazione non siano dissuasive e non complichino o ritardino indebitamente la prestazione del servizio, devono essere facilmente accessibili e gli oneri derivanti per i richiedenti devono essere proporzionati ai costi delle procedure e non superiori (punto 2).

La domanda presentata per l'autorizzazione deve essere trattata con massima sollecitudine e la risposta deve pervenire entro un termine ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente.

Il termine decorre solo dal momento in cui viene presentata tutta la documentazione. L'eventuale proroga del termine deve essere motivata e notificata al richiedente prima della scadenza del periodo iniziale ed è ammessa soltanto una volta (punto 3).

Il punto 4 è sicuramente uno dei punti più rilevanti dal momento che per la prima volta, in una normativa europea, viene sancito il principio del silenzio assenso; si dice, infatti, che l'autorizzazione si considera rilasciata in mancanza di una risposta entro il termine stabilito o prorogato conformemente al paragrafo 3.

Si fa salva la possibilità di prevedere regimi diversi, ma solo laddove questo sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale, compreso un interesse legittimo di terzi; quindi, in questi casi si potrebbe prevedere che il silenzio dell'autorità

competente sia da considerarsi come diniego, che sarebbe comunque impugnabile davanti alle giurisdizioni competenti¹¹.

La regola del silenzio assenso, tra tutte, è quella maggiormente in grado di accelerare le procedure amministrativo-burocratiche evitando costi aggiuntivi, non solo in termini economici, e garantendo la certezza giuridica del sistema.

L'art.14 risponde all'esigenza di facilitare l'esercizio della libertà di stabilimento e lo fa attraverso il divieto agli Stati membri di richiedere determinati requisiti per il rilascio dell'autorizzazione. Si tratta di requisiti che sono già stati dichiarati incompatibili con l'art.43 del Trattato CE e che vengono qui codificati.

Gli Stati membri, pertanto, non possono subordinare al rilascio dell'autorizzazione i seguenti requisiti: un primo gruppo riguarda i requisiti discriminatori, direttamente o indirettamente fondati sulla cittadinanza o sull'ubicazione della sede legale (nel caso delle società). È vietato il requisito della cittadinanza o la residenza sul territorio per il prestatore, il suo personale, per i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza. Si andrebbe a determinare, altrimenti, una disparità di trattamento.

Non è, altresì, possibile vietare di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o nei ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri. E questo è del tutto coerente con l'obiettivo della creazione di un mercato unico interno.

Il terzo punto vieta restrizioni della libertà per il prestatore. Quest'ultimo deve essere libero di poter scegliere se stabilirsi a titolo principale o secondario, non si può richiedere al prestatore, ad esempio, di stabilirsi a titolo principale su un territorio o imporre di stabilirsi in una forma specifica (rappresentanza, succursale o filiale). La libertà di stabilimento deve essere tutelata in tutte le sue estrinsecazioni, sia nella scelta del Paese in cui stabilirsi sia nella forma da dare alla propria attività sul territorio di stabilimento.

Non possono neanche essere richieste condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento. Vengono però fatte salve le condizioni previste dagli atti europei in materia di energia. Pertanto, non si può chiedere che lo Stato membro del prestatore di servizi tratti i prestatori di servizi di un altro Stato membro nello stesso modo. Nonostante il fatto che ciò sia possibile dal punto di vista del diritto internazionale, l'Unione europea ne fa divieto.

¹¹ Considerando 63

Segue il divieto di una verifica caso per caso di natura economica a cui subordinare il rilascio dell'autorizzazione. Si tratta di una verifica che dimostri l'"esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente". Si tratterebbe di richiedere una dimostrazione particolarmente impegnativa ed eccessiva; inoltre, l'aprire al "caso per caso" implicherebbe valutazioni fin troppo discrezionali da parte dell'autorità competente. Resta ferma la possibilità di richiedere dei requisiti di programmazione che esulano da aspetti economici ma pur sempre dettati da motivi di interesse generale¹², ad esempio la tutela dell'ambiente urbano, la politica sociale e gli obiettivi in materia di sanità pubblica¹³.

Il successivo requisito vietato (punto 6) è quello relativo al "coinvolgimento 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 organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico". Questa regola è volta a garantire la trasparenza e l'obiettività delle procedure e, soprattutto, per assicurare a nuovi prestatori di servizi l'entrata nel mercato.

Altresì vietato è l'obbligo di presentare una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio degli Stati membri in questione. Non si vieta la possibilità di richiedere una garanzia finanziaria o un'assicurazione, ma si vieta di obbligare a richiederle presso gli operatori di tali settori nel Paese dove il prestatore intende stabilirsi. Questo perché, da un lato, potrebbe comportare una duplicazione non necessaria delle garanzie e, dall'altro, perché andrebbe ad avvantaggiare le istituzioni finanziarie dello Stato membro di stabilimento, svantaggiando quello dello Stato membro d'origine.

L'ultimo requisito vietato riguarda l'obbligo di essere già iscritto per un determinato periodo nei registri dello Stato membro in questione o di avervi già precedentemente prestato quel servizio. È un requisito che renderebbe impossibile l'accesso al mercato

¹² A bene vedere, il considerando 65 prevede l'eccezione dei motivi imperativi di interesse generale anche per il requisito della presenza di un prestatore o di un suo dipendente o rappresentante nell'esercizio della sua attività nel Paese dove intende stabilirsi.

¹³ Considerando 66

di un altro Stato membro a nuovi operatori, renderebbe impossibile la liberalizzazione del mercato dei servizi stesso.

L'art.15, invece, è rubricato "Requisiti da valutare", ossia quei requisiti nazionali che non sono vietati in quanto discriminatori, ma perché in grado di compromettere il facile accesso ad un'attività di servizi. Si tratta di requisiti che non contrastano apertamente la libertà di stabilimento, ma potrebbero limitarla fortemente; ecco perché la Corte di giustizia dell'Unione europea più volte ha sancito l'incompatibilità di questi requisiti con l'art.43 del Trattato CE.

Gli Stati membri, quindi, dovranno valutare i requisiti che le loro disposizioni normative richiedono e se non conformi ai punti 2 e 3 dell'art.15, provvedere ad una loro modifica.

Il punto 2 fornisce una lista di requisiti da valutare: il punto a) si riferisce alle restrizioni quantitative o territoriali, restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori. Ad esempio, un requisito secondo cui non è possibile l'apertura di più di un negozio di parrucchieri in presenza di un certo numero di abitanti; oppure, nel caso del requisito territoriale, la richiesta di una distanza minima tra due prestatori di uno stesso servizio.

Segue, punto b), il requisito relativo alla necessità di possedere un determinato status giuridico. Costituisce un grave ostacolo alla libertà di stabilimento perché obbligherebbe l'operatore giuridico a rivedere la propria struttura.

Nel Manuale viene riportata una pronuncia della Corte di giustizia che riteneva ingiustificato l'obbligo secondo cui gli operatori dovevano essere costituiti come persone giuridiche per poter prestare determinati servizi al fine di tutelare i creditori, dal momento che questa finalità poteva esser conseguita attraverso misure meno restrittive, come, ad esempio, la presentazione di una garanzia o la sottoscrizione di un'assicurazione.

Altro requisito da valutare è quello riguardante gli obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società (ad esempio, la richiesta di un capitale minimo).

Il punto d) tratta i requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE (relativa alle qualifiche professionali per le professioni regolamentate) o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività.

Seguono: il punto e), riguardante il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio; il punto f), relativo ai requisiti che stabiliscono un numero minimo di

dipendenti; il punto g), invece, sulle tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare; infine, il punto h) relativo all'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

Ecco, tutti questi requisiti fin qui elencati, a norma del punto 3), devono essere valutati alla luce delle condizioni che seguono, il cui mancato rispetto deve comportare l'abrogazione di tali requisiti dalla legislazione degli Stati membri. Quindi, a differenza dell'art.14 che già compie una valutazione di incompatibilità, qui l'incompatibilità non interviene ipso facto. Le condizioni sono quelle classiche: non discriminazione, necessità (motivi imperativi d'interesse generale) e proporzionalità.

C'è da dire che i servizi d'interesse economico generale soggiacciono a tali previsioni solo nella misura in cui ciò non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata (punto 4). Quindi, come anche la stessa Corte di giustizia ha avuto modo di affermare, è possibile imporre condizioni più restrittive per i prestatori di servizi che rientrano in questa categoria, al fine di garantire un elevato livello di tutela degli interessi generali.

3.3.5 Libera circolazione dei servizi

Il Capo IV riguarda, invece, la libera circolazione dei servizi ed il principio ispiratore di tale Capo – ma si potrebbe dire, in realtà, di tutta la direttiva – è quello dichiarato nella famosa sentenza *Cassis de Dijon* del 1979. In tale sentenza si spiegava che se un determinato bene (l'ambito è quello della libera circolazione delle merci) è prodotto e commercializzato legalmente in uno Stato membro, gli altri Stati dell'Unione devono permetterne la libera circolazione senza limitarla in alcun modo, presupponendone la conformità con le norme in materia.

All'interno del Capo IV spicca l'art.16. L'art.16 rappresenta il compromesso che ha reso possibile l'approvazione della direttiva servizi. Infatti, è l'articolo che ha sostituito il tanto contestato principio del Paese d'origine. C'è da dire che non si è espunto il principio del Paese d'origine a favore del principio del Paese di destinazione; infatti, gli Stati membri vedono i loro poteri ben circoscritti quando si tratta di imporre i loro requisiti agli operatori che intendono prestare dei servizi sul proprio territorio.

La clausola generale sancita dall'art.16, apparentemente, non aggiunge nulla a quanto già affermato dal Trattato CE, ma in realtà è del tutto rilevante il paragrafo 2

dell'articolo in quanto vieta la possibilità di limitare la libertà di circolazione dei servizi imponendo determinati requisiti.

È bene ribadire che “quando un operatore si sposta in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività di servizi occorre distinguere le situazioni che rientrano nella libertà di stabilimento da quelle coperte, a motivo del carattere temporaneo dell'attività considerata, dalla libera circolazione dei servizi. Per quanto concerne la distinzione tra la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia l'elemento chiave è lo stabilimento o meno dell'operatore nello Stato membro in cui presta il servizio in questione. Se l'operatore è stabilito nello Stato membro in cui presta i suoi servizi, rientra nel campo di applicazione della libertà di stabilimento. Se invece non è stabilito nello Stato membro in cui viene fornito il servizio, le sue attività sono oggetto della libera circolazione dei servizi. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, occorre valutare il carattere temporaneo delle attività considerate non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche in funzione della sua regolarità, periodicità o continuità. Il carattere temporaneo della prestazione non dovrebbe in ogni caso escludere che il prestatore possa dotarsi, nello Stato membro in cui è fornito il servizio, di una determinata infrastruttura, come un ufficio o uno studio, nella misura in cui tale infrastruttura è necessaria per l'esecuzione della prestazione in questione”¹⁴.

Entrando nel vivo dell'art.16, qui si ribadisce il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti. Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato deve assicurare il libero accesso e il libero esercizio del servizio stesso sul proprio territorio.

Successivamente, si specifica il divieto di richiedere requisiti che non rispettino il principio di non discriminazione, necessità e proporzionalità. Questo vuol dire che i requisiti che seguono potranno essere previsti solo nella misura in cui siano non discriminatori, necessari e proporzionati agli obiettivi perseguiti. Si tratta di criteri cumulativi, devono sussistere tutti e tre.

Non possono essere invocati obiettivi di interesse generale diversi da quelli della tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, della sanità pubblica o dell'ambiente. E, chiaramente, deve trattarsi sempre di una minaccia grave ed effettiva a questi obiettivi.

¹⁴ Considerando 77

Le ragioni imperative previste dall'articolo sono esigue perché l'obiettivo è quello di liberalizzare il più possibile, evitando che gli Stati membri possano imporre limiti gravosi.

Successivamente, viene fornito l'elenco, precedentemente accennato, in cui figurano i requisiti sulla base dei quali non è possibile restringere la libera circolazione dei servizi forniti ad un prestatore stabilito in un altro Stato membro. È interessante notare come a differenza di altre disposizioni come, ad esempio, l'art.14, qui non si vuole obbligare gli Stati a modificare la propria legislazione eliminando i requisiti esistenti, si obbliga a non applicarli ai prestatori stabiliti in un altro Stato membro; quindi, potrebbero essere mantenuti per i loro operatori nazionali.

Di conseguenza, è vietato applicare l'obbligo per il prestatore di un altro Stato membro di essere stabilito sul proprio territorio (lett. a), obbligo che, per definizione, nega la libera prestazione dei servizi, rendendo impossibile l'esercizio temporaneo di un'attività.

Successivamente si ha il lett.b) che vieta l'applicazione dell'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti dello Stato in cui si vuole prestare il servizio, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale, salvo i casi previsti dalla direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario.

Non è possibile, altresì, vietare al prestatore di un altro Stato membro di dotarsi di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione della prestazione in questione, nel territorio dello Stato di destinazione (lett.c). Non si può obbligare ad avere uno stabilimento ma non si può neanche privare di dotarsi di una infrastruttura necessaria a svolgere l'attività transfrontaliera.

Non si può richiedere l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente (lett.d); nel Manuale viene fatto l'esempio della legislazione nazionale che richiede un rapporto di lavoro subordinato tra la guida turistica e l'agenzia di viaggi che organizza programmi turistici.

La lett.e) si riferisce all'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 competenti, rappresentano un requisito implicante ritardi per l'esercizio dell'attività.

La lett.f) riguarda i requisiti relativi all'uso di attrezzature¹⁵ e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio. Si fa eccezione per i requisiti in materia di salute e di sicurezza, i quali possono essere richiesti. Richiedere attrezzature specifiche limiterebbe la libertà del prestatore, il quale sarebbe obbligato a dover modificare le proprie abitudini lavorative.

Infine, la lett.g) che rimanda alle restrizioni alla libera circolazione previste all'art.19 e che riguardano i destinatari. Sono restrizioni previste, appunto, per i destinatari ma che hanno anche l'effetto di scoraggiare i prestatori ad offrire un determinato servizio in un altro Stato membro.

L'art.17 prevede ulteriori deroghe alla libera prestazione di servizi.

Ciò significa che oltre alle quattro categorie generali (ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica e tutela dell'ambiente), viene fornito un ulteriore elenco di deroghe, ben più specifico, al principio della libertà di prestazione di servizi. Il fatto però che si prevedano queste eccezioni, non implica che si vada ad applicare la normativa del Paese di destinazione, è una valutazione da compiersi caso per caso. Pertanto, l'applicazione dei requisiti di uno Stato membro può essere ingiustificata.

È possibile identificare tre categorie generali che eccettuano alla applicazione del principio della libera prestazione dei servizi: i servizi di interesse economico generale; i servizi che sono oggetto di una regolamentazione comunitaria e altri servizi oggetto di discipline particolari.

Va senz'altro precisato che le deroghe, in quanto deroghe, vanno sempre interpretate in maniera restrittiva.

La prima delle ulteriori deroghe prevista dall'art.17 è quella relativa ai servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro (par.1). Viene fornito

¹⁵ Al considerando 81 si spiega che: "La nozione di attrezzatura non si riferisce ad oggetti materiali che sono forniti dal prestatore al cliente o che diventano parte integrante di un oggetto materiale in esito all'attività di servizi, come i materiali edilizi o i pezzi di ricambio, o che sono consumati o abbandonati in loco nel corso delle prestazioni di servizi, come i carburanti, gli esplosivi, i fuochi d'artificio, i pesticidi, i veleni o i medicinali.

un elenco di servizi di interesse generale oggetto della deroga¹⁶: il settore postale, i servizi contemplati dalla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (lett.a); il settore dell'energia elettrica, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (lett.b); nel settore del gas, i servizi contemplati dalla direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (lett.c); i servizi di distribuzione e fornitura idriche e i servizi di gestione delle acque reflue (lett.d); il trattamento dei rifiuti (lett.e);

La seconda deroga riguarda le materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE, sul distacco dei lavoratori¹⁷.

La terza deroga concerne le materie disciplinate dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

La quarta deroga, punto 3), riguarda le materie della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera

¹⁶ Non è chiaro se si tratti di un elenco meramente esemplificativo o tassativo. Tendenzialmente, quando si tratta di deroghe a principi generali, queste vanno interpretate in modo restrittivo e sempre in modo conforme ai trattati; quindi, in quest'ultimo senso, è chiaro che si dovrà privilegiare un'interpretazione che tenga presente dell'obiettivo che questi si pongono, ossia la creazione di un mercato unico in materia di servizi.

¹⁷ "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 lavoro straordinario, condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la tutela dei lavoratori ceduti da imprese di lavoro interinale, salute, sicurezza e igiene sul lavoro, provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti, puerpere, bambini e giovani, parità di trattamento tra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione. Ciò riguarda non solo le condizioni di lavoro e occupazione stabilite per legge, ma anche quelle stabilite in contratti collettivi o sentenze arbitrali, che siano ufficialmente dichiarati o siano di fatto universalmente applicabili ai sensi della direttiva 96/71/CE. La presente direttiva, inoltre, non dovrebbe impedire agli Stati membri di applicare condizioni di lavoro e di occupazione a materie diverse da quelle elencate nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE per motivi di ordine pubblico", considerando 86.

circolazione di tali dati. Tale direttiva sancisce l'applicazione delle disposizioni in materia dello Stato membro in cui è stabilito il responsabile del trattamento dei dati.

La quinta, invece, fa riferimento alle materie disciplinate dalla direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (punto 4). Sulla base di questa direttiva, per la materia del contenzioso e per quella della rappresentanza di un cliente davanti alle autorità pubbliche, ad esempio, si applicano gli obblighi previsti per gli avvocati stabiliti in quello Stato membro.

Il punto 5 è relativo alla deroga per le attività di recupero giudiziario dei crediti, ma solo per l'accesso ad attività che consistono nel promuovere dinanzi ad un giudice azioni connesse al recupero di crediti, nonché il loro esercizio¹⁸; quindi, non riguarda i servizi in materia di recupero dei crediti forniti in contesto diverso da quello delle procedure giudiziarie.

La settima deroga, disciplinata dal punto 6, riguarda le materie disciplinate dal titolo II della direttiva 2005/36/CE (riconoscimento delle qualifiche professionali e requisiti nazionali che riservano un'attività ad una professione regolamentata), compresi i requisiti negli Stati membri dove il servizio è prestato che riservano un'attività ad una particolare professione. Qui l'art.16 si applicherà solo alle materie non connesse alle qualifiche professionali (ad esempio, le comunicazioni commerciali, tariffe etc.).

Al punto 7, si fa riferimento alla deroga per le materie disciplinate dal regolamento (CEE) 1408/71 (coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale), il quale prevede dei casi di applicazione della normativa del Paese in cui avviene la prestazione.

Il punto 8 è la deroga relativa alle formalità amministrative per la libera circolazione delle persone e alla loro residenza, alle questioni disciplinate dalle disposizioni della direttiva 2004/38/CE, che stabiliscono le formalità amministrative a carico dei beneficiari da espletare presso le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio.

¹⁸ Considerando 85.

La deroga del punto 9) riguarda la possibilità per gli Stati membri di continuare ad applicare le norme previste dall'accordo di Schengen, norme relative all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Questo implica la possibilità per gli Stati membri di continuare ad imporre l'obbligo di visto, ad esempio, ai cittadini dei Paesi UE che non rientrano nell'area Schengen e che vogliono prestare servizio in quel determinato Stato membro rientrante, invece, nell'area Schengen. O, più in generale, viene fatta salva la possibilità di imporre ai cittadini di questi Paesi terzi l'obbligo di presentarsi alle autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio al momento del loro ingresso o successivamente.

Ancora, al punto 10), la deroga per quanto riguarda le spedizioni di rifiuti, le materie disciplinate dal regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio. Riguarda le previsioni da rispettare nel Paese di destinazione o di transito.

Al punto 11) viene trattata la deroga ai diritti d'autore e diritti connessi, ai diritti di cui alla direttiva 87/54/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1986, sulla tutela giuridica delle topografie di prodotti a semiconduttori e alla direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 1996 relativa alla tutela giuridica delle banche di dati nonché ai diritti di proprietà industriale. Questa deroga non riguarda i servizi di gestione di tali diritti, come, ad esempio, le attività dei consulenti in materia di brevetti.

La deroga del punto 12) riguarda, invece, gli atti per i quali la legge di ogni Stato membro richiede l'intervento di un notaio; pertanto, in questi casi, deve essere rispettata la normativa dello Stato in cui il servizio viene prestato.

Il punto 13) tratta la deroga relativa alle materie disciplinate dalla direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati. Sulla base di questa direttiva, le verifiche saranno realizzate dai controllori autorizzati dallo Stato membro che questi stessi controlli impone.

La penultima deroga, al punto 14), riguarda l'immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro. Lo Stato membro può imporre al veicolo, che sullo

stesso circola abitualmente, l'immatricolazione, assoggettandolo quindi al proprio diritto.

Infine, al punto 15), si fa riferimento alle disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato. Tali materie sono oggi regolate dai regolamenti Roma I e Roma II, i quali individuano, di volta in volta, quale legislazione si applica alle varie relazioni giuridiche.

L'art.18 riguarda le deroghe per casi individuali.

Tale articolo riconosce agli Stati membri la possibilità, in via del tutto eccezionale, di assumere nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro misure che derogano all'art.16, per motivi attinenti alla sicurezza dei servizi (unica giustificazione prevista).

Quindi, in circostanze del tutto eccezionali e che riguardano esclusivamente motivi attinenti alla sicurezza dei servizi, uno Stato membro può prendere provvedimenti specifici nei confronti di un determinato prestatore di servizi stabilito in un altro Paese membro, limitandone la libera prestazione di servizi.

Questo è possibile però solo nel rispetto della procedura di mutua assistenza prevista all'art.35 e se sussistono condizioni ben circoscritte, cioè: prima di tutto, le misure assunte non devono essere disciplinate da disposizioni oggetto di armonizzazione europea nel settore della sicurezza dei servizi; secondariamente, tali misure devono proteggere maggiormente il destinatario rispetto a quanto farebbero quelle che potrebbe adottare lo Stato membro di stabilimento, in conformità delle sue disposizioni nazionali; terzo, affinché lo Stato di destinazione possa prendere determinati provvedimenti, lo Stato membro di stabilimento non deve aver adottato misure o, se lo ha fatto, tali misure devono essere risultate insufficienti rispetto a quelle di cui all'art.35, par.2. Infine, queste devono essere proporzionate.

Per capire meglio è bene chiarire quale sia la procedura prevista all'art.35, che è la premessa dell'art.18.

L'art.35 si colloca nell'ambito della cooperazione amministrativa (Capo VI della direttiva) e riguarda la mutua assistenza in caso di deroghe caso per caso.

Al par.1 si spiega che qualora uno Stato membro volesse assumere una misura conformemente all'art.18, applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo.

Sulla base di questi paragrafi, prima di tutto lo Stato membro di destinazione deve chiedere allo Stato membro di stabilimento di assumere misure nei confronti del prestatore, fornendo tutte le informazioni necessarie relative al servizio in causa e alle circostanze della fattispecie.

Lo Stato membro di stabilimento verifica, con massima sollecitudine, se il prestatore esercitata legalmente le sue attività e accerta i fatti contestati dallo Stato di destinazione.

Successivamente, lo Stato di stabilimento comunica allo Stato di destinazione se e quali misure ha assunto.

Lo Stato membro di destinazione, dopo aver ricevuto la comunicazione dello Stato di stabilimento, notifica alla Commissione e allo Stato di stabilimento la propria intenzione di prendere misure, precisando le ragioni per cui ritiene che le misure adottate o previste dallo Stato di stabilimento siano insufficienti e le ragioni per le quali ritiene che le misure che prevede di assumere siano conformi all'art.18.

Le misure da parte dello Stato di destinazione possono essere assunte solo allo scadere di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento (ex par.3).

La Commissione esamina al più presto la compatibilità delle misure notificate con il diritto europeo e se risultassero incompatibili, adotta una decisione con cui chiede allo Stato di stabilimento di astenersi dall'assumere le misure proposte o di sospendere con urgenza le misure assunte.

La Commissione deve procedere chiaramente senza pregiudizio delle facoltà dello Stato membro che ha presentato la richiesta.

In caso di urgenza, lo Stato membro può derogare ai paragrafi 2, 3, e 4, notificando con la massima sollecitudine alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento le misure che sta prendendo e specificando i motivi dell'urgenza.

In ogni caso, come specificato al par.3 dell'art.18, i paragrafi 1 e 2 lasciano impregiudicate le disposizioni che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi o che permettono deroghe a detta libertà, previste in atti comunitari.

Al netto di tutto, si vede come, in materia di libertà di prestazione dei servizi, il principio del Paese d'origine non è stato accantonato a favore del principio del Paese di destinazione, ma si è costruito un quadro che tenesse conto di varie istanze: attraverso lo strumento della deroga, sono stati apportati dei correttivi che hanno

portato comunque ad un compromesso in grado di consentire la liberalizzazione del mercato dei servizi. Quindi, si applica il diritto del Paese d'origine, ma nei casi di deroga previsti, il Paese di destinazione è libero di applicare la propria legislazione.

3.3.6 Altre disposizioni

Le disposizioni relative all'applicabilità della direttiva che più rilevano sono quelle fin qui trattate, ciò non toglie la rilevanza e l'importanza delle seguenti in materia di diritti dei destinatari, di misure di armonizzazione e cooperazione amministrativa.

Brevemente, la direttiva interviene, dal punto di vista dei diritti dei destinatari dei servizi, a tutelare le esigenze dei consumatori garantendo loro l'accesso a quei servizi che nel loro Paese di stabilimento non trovano. Si prevede tutta una serie di norme volte a garantire ai destinatari tutte le informazioni generali relative ai prestatori di servizi; vengono altresì vietati tutti quei requisiti che ostacolano l'utilizzo di un servizio fornito da prestatori stabiliti in un altro Stato membro o quelle norme che vanno a discriminare i destinatari dei servizi di altri Stati membri proprio in virtù della loro nazionalità o residenza, ad esempio, prevedendo tariffe discriminatorie. La direttiva predispone anche un servizio di assistenza efficace per il destinatario dei servizi (si veda, a tal proposito, l'art.21).

Quanto alle misure relative all'armonizzazione, è chiaro che in un'ottica di creazione di un mercato unico è necessario che vi sia un'integrazione delle diverse realtà normative, ed è per questo che la direttiva prescrive, ad esempio, degli standard minimi di qualità dei servizi; tutto il Capo V della direttiva si prefigge questo scopo di armonizzazione.

Di estrema importanza è senz'altro il tema della cooperazione amministrativa (Capo VI), senza la quale non può esser certo conseguito l'ottimale funzionamento del mercato interno dei servizi. La cooperazione amministrativa dovrebbe, da un lato, eliminare la moltiplicazione dei controlli effettuati sui prestatori di servizi e, dall'altro, evitare che taluni operatori possano eludere l'applicazione di controlli nazionali. Il sistema è costruito sulla ripartizione di funzioni tra il Paese di stabilimento e il Paese di destinazione, si tratta di un sistema fondato sulla fiducia tra Stati membri, i quali però sono obbligati alla collaborazione, non si lascia loro la possibilità di scegliere.

È chiaro che il ruolo principale è del Paese di stabilimento; infatti, l'art.29 interviene chiarendo l'obbligo gravante sullo Stato membro di stabilimento di fornire informazioni sui prestatori stabiliti nel suo territorio richieste da un altro Stato membro, soprattutto informazioni che confermano che l'attività del prestatore in questione sia esercitata in modo legale. È, altresì, lo Stato membro di stabilimento a dover operare le verifiche, le ispezioni e le indagini richieste da un altro Stato membro, informandolo dei risultati ottenuti e di eventuali misure prese.

Inoltre, qualora lo Stato di stabilimento venga a conoscenza di comportamenti che possano causare grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente da parte di un prestatore di servizi stabilito sul proprio territorio che fornisce servizi in altri Stati membri, deve informarne al più presto gli altri Stati membri e la Commissione.

A norma dell'art.30, nei casi contemplati dall'art.31 (Controllo da parte dello Stato membro in cui è prestato il servizio in caso di spostamento temporaneo del prestatore), lo Stato membro di stabilimento controlla il rispetto dei suoi requisiti in conformità dei poteri di sorveglianza previsti dal suo ordinamento nazionale e non può omettere di adottare misure di controllo o di esecuzione sul proprio territorio a motivo che il servizio è stato prestato o ha causato danni in un altro Stato membro. Ciò non significa che lo Stato membro di stabilimento deve effettuare verifiche e controlli fattuali nel territorio dello Stato membro in cui è prestato il servizio. Lo Stato di stabilimento deve richiedere l'intervento alle autorità dello Stato membro in cui il prestatore svolge temporaneamente il proprio servizio.

Dall'altra parte, lo Stato membro in cui è prestato il servizio è responsabile del controllo sull'attività del prestatore sul suo territorio per accertare i requisiti nazionali imposti sulla base degli artt.16 e 17 (le deroghe alla libera prestazione dei servizi). Per tutto ciò che esula dagli artt.16 e 17, l'intervento è giustificato solo sulla base di una richiesta da parte dello Stato di stabilimento del prestatore di servizi. Ferma, però, la possibilità del par.4 dell'art.31, in base alla quale le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio possono procedere a verifiche, ispezioni e indagini – senza poter adottare misure – sul posto, purché queste non siano discriminatorie e siano proporzionate.

Il quadro delineato dai colegislatori ha permesso una buona sintesi tra le esigenze dello Stato di stabilimento e le esigenze dello Stato di destinazione. Il primo vede tutelate le proprie facoltà relative al controllo sui propri operatori; al secondo viene permesso di intervenire per preservare le proprie esigenze imperative di interesse

generale. A giovare di questo quadro è sicuramente anche il prestatore di servizi, il quale potrà accedere serenamente al mercato di un altro Stato membro senza il timore di poter essere oggetto di controlli eccessivi e sproporzionati da parte dello Stato di destinazione.

Infine, un altro meccanismo importante è quello previsto all'art.32: il meccanismo di allerta che, più di altri, permette di capire in cosa si sostanzia la cooperazione amministrativa. Sulla base di tale meccanismo, qualora uno Stato membro venga a conoscenza di circostanze o fatti precisi gravi riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente nel suo territorio o nel territorio di altri Stati membri, ne informa al più presto lo Stato membro di stabilimento, gli altri Stati membri interessati e la Commissione.

Questo è il corpus normativo che viene fornito dalla direttiva servizi, un corpus importante che tiene conto di numerose istanze ed esigenze che qui trovano una sintesi piuttosto armonica.

Il rispetto della sovranità degli Stati membri sui loro motivi imperativi di interesse generale, la deregolamentazione riguardante l'avvio in altri Stati membri di attività di servizi da parte dei prestatori, la tutela dei destinatari di questi stessi servizi, la cooperazione amministrativa, sono tutti elementi inseriti all'interno di tale disciplina che permettono la liberalizzazione e la conseguente realizzazione di un mercato unico europeo in materia di servizi.

C'è chi lamenta il fatto che non sia un risultato così eclatante e che poteva esser fatto di più, ma, a ben vedere, sono molte le barriere che vengono smantellate dalla direttiva e, per di più, senza sacrificare diritti fondamentali tutelati dai Trattati dell'Unione europea.

4. Sul recepimento

È chiaro che affinché un quadro funzioni questo deve trovare una reale applicazione e non restare sulla carta. Uno dei problemi maggiori che la direttiva ha riscontrato è quello relativo al recepimento, che, a norma dell'art.44, sarebbe dovuto avvenire entro il 28 dicembre 2009. È davvero stato così?

In una interrogazione parlamentare del 2017, è stato chiesto alla Commissione di far sapere lo stato di attuazione della direttiva servizi negli Stati membri. Dalla risposta della Commissione, innanzitutto, si può dedurre che molteplici sono state le difficoltà riscontrate; infatti, si parla di un rallentamento generale che è seguito ad una prima fase, antecedente al 2012, in cui molte barriere sono state rimosse per permettere la creazione di un mercato unico in materia.

Nonostante la battuta d'arresto, la Commissione ha ribadito che non fosse necessaria una modifica della direttiva. Ma, in ogni caso, per ovviare a tale problematica, sono state proposte, nel 2017, alcune iniziative legislative da parte della stessa Commissione: ad esempio, quella relativa alla notifica dei progetti di norme nazionali sui servizi, che pare avrebbe obbligato qualsiasi autorità competente (si pensi ad un Consiglio comunale) a disciplinare in materia di servizi a notificare, prima dei 3 mesi dell'approvazione, il progetto alla Commissione, la quale avrebbe dato il parere sulla compatibilità del progetto stesso con la direttiva servizi, approvandolo o meno. Fu, infatti, una proposta molto criticata perché riconosceva poteri molto ampi alla Commissione. Pare, però, che la proposta non abbia avuto seguito.

Questo è indice di come il recepimento della direttiva non sia stato lineare e che, anzi, talvolta e su certe materie, come si dirà più sotto, non è proprio avvenuto.

Ma ferme le difficoltà che ci sono state e che continuano ad esserci, gli Stati hanno chiaramente dato attuazione alla direttiva servizi attraverso vari strumenti. Ci sono Paesi che hanno optato per una legislazione orizzontale già dal febbraio del 2010, si pensi al Belgio, alla Grecia o, ancora, all'Italia; altri sono, invece, intervenuti apportando modifiche al loro sistema nazionale attraverso una serie di atti e non con una legge orizzontale in grado di regolare l'intero settore dei servizi, fra questi: Francia e Germania¹⁹.

¹⁹ Qui è possibile analizzare le gli atti e leggi di attuazione della direttiva servizi dei Paesi membri: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/directive/implementation_en?prefLang=it&etrans=it

5. La direttiva servizi e il caso italiano

Perché, a distanza di ventiquattro anni, ha ancora senso parlare della direttiva Bolkestein? Purtroppo, passano gli anni ma le contestazioni non sembrano assopirsi. Sono ancora molti i dubbi in materia e i problemi che non trovano risposta.

Di recente, i quotidiani sono tornati a scrivere in materia e questo a causa di alcune polemiche relative a questioni che, più che altrove, premono lo Stato italiano: si tratta del tema balneari e venditori ambulanti. Prima però di entrare nel vivo della questione, è bene analizzare come l'Italia abbia recepito la direttiva 123/2003/CE.

La direttiva servizi viene recepita in Italia con il d.lgs.59/2010, decreto da cui emerge la debolezza del legislatore italiano davanti alla necessità di apportare modifiche concretamente innovanti nell'ottica di una vera liberalizzazione dei servizi. Probabilmente è anche a causa di questa debolezza che si è dovuti intervenire più volte in materia, con i decreti-legge 201/2011 e 1/2012, intervenuti in piena crisi finanziaria.

Ciò che ha caratterizzato gli atti di recepimento italiani è lo stile utilizzato: tutti e tre gli interventi non vanno a disciplinare dettagliatamente il settore servizi ma, riprendendo la direttiva Bolkestein, riportano formule a carattere generale dando definizioni di principio. Il risultato che ne deriva è quello di un'ulteriore legge-quadro a carattere programmatico. Il decreto 59/2010 appare carente di misure concrete e direttamente applicabili. A ciò si aggiunga che le norme in questione necessitano di un'attività interpretativa che mal si comprende a chi spetti operare.

Va detto che il legislatore ha cercato di migliorare il sistema amministrativo attraverso la semplificazione della disciplina, l'informatizzazione delle procedure e la riduzione della discrezionalità amministrativa.

Il d.lgs.59/2010, però, più che ampliare la portata applicativa delle norme europee a cercato di circoscriverle. Ad esempio, mentre nella direttiva servizi si chiariva che i servizi di interesse economico generale, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientravano nell'ambito applicativo della direttiva, il legislatore italiano esclude i "servizi di interesse economico generale assicurati alla collettività in esclusiva da soggetti pubblici o privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che

operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico”²⁰. Resta fermo il presupposto della direttiva per cui questi servizi di interesse economico generale rientrano nell’ambito applicativo solo nella misura in cui siano aperti alla concorrenza. In tema di regimi autorizzatori, sono state introdotte sì delle limitazioni ma in via di principio cosicché, nel rinviare alle amministrazioni competenti l’intervento diretto alla modifica di tali regimi, si è creata una grave incertezza. E tali incertezze, come precisato anche dalle premesse alla direttiva, si pagano soprattutto in termini di liberalizzazione del mercato: gli operatori non comprendendo le “regole del gioco” difficilmente saranno incentivati ad investire su un’attività.

Va anche detto che difficilmente, nelle fonti di recepimento, il legislatore italiano si è pronunciato nel senso di reputare i regimi autorizzazioni presenti come ingiustificati o non necessari.

I decreti-legge sopracitati non sono stati certamente innovativi, ma, anzi, hanno riproposto quanto già disciplinato dal decreto legislativo. C’è stata “una quasi totale sovrapposizione di enunciati normativi, con i quali il legislatore torna di continuo, in modo quasi ossessivo, a disciplinare nel medesimo modo le medesime questioni. Come osservato <<tale pratica è tutt’altro che priva di conseguenze problematiche. Anzi, la rinnovazione degli enunciati normativi rischia di determinare più di un dubbio sulla portata prescrittiva delle norme e lascia spazio alla moltiplicazione delle questioni interpretative. Più in generale, può costituire una deminutio di credibilità per le politiche di liberalizzazione>>”²¹.

Si è criticato anche il fatto di aver optato, anche in sede nazionale, di uno strumento orizzontale; quindi, che regolasse i servizi generalmente intesi. Mentre a livello europeo ha senso creare uno strumento in grado di coprire più ambiti possibili, forse, a livello statale sarebbe stato più opportuno intervenire con norme di dettaglio, settore per settore, viste le differenze che possono intercorrere fra le varie tipologie di servizi, evitando di dover riproporre principi generali a cui risulta difficile dare una concreta attuazione.

Un aspetto, invece, innovativo introdotto dai decreti-legge 201/2011 e 1/2012 riguarda l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Infatti, si è previsto il

²⁰ Art.2, d.lgs.59/2010

²¹ “La storia infinita della liberalizzazione dei servizi in Italia”, Anna Argenti, Il Mulino – Rivista web, pg.362

parere preventivo obbligatorio di questa sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'attività.

Fondamentalmente, il d.lgs.59/2010 e i decreti-legge seguenti non sono stati così incisivi nel dare attuazione al disegno prospettato dalla direttiva servizi. Il legislatore italiano è apparso piuttosto timido nel recepimento, cercando di rinviare al futuro e, nel dettare norme così generali, demandando ad altre autorità competenti la regolamentazione, quasi come se volesse deresponsabilizzarsi.

In sostanza, si è andati a semplificare ma non si è liberalizzato.

Questo atteggiamento di deresponsabilizzazione ritorna allorché si parla di balneari e ambulanti. Infatti, come accennato precedentemente, il tema è tornato ad essere molto attuale.

L'attualità del tema è dovuta al fatto che il settore di tali operatori (balneari e ambulanti) è soggetto a regime concessorio: questi, per poter esercitare le loro attività, necessitano di concessioni che permettano loro di fruire del demanio marittimo e del posteggio per il commercio su area pubblica.

Il problema risiede nel fatto che l'ordinamento italiano, dall'entrata in vigore della direttiva servizi, non ha fatto altro che prorogare le concessioni di tali soggetti quando, a norma della direttiva, avrebbe dovuto stimolare la concorrenza attraverso l'apertura dei bandi di gara a tutti gli operatori europei.

È proprio la proroga delle concessioni che ha messo l'Italia nel mirino della Commissione europea. La proroga, di fatto, annientando la concorrenza perché non permette la partecipazione di altri soggetti al bando di gara, si pone in netto contrasto con i dettami europei.

Purtroppo, ci sono istanze contrastanti che non permettono di trovare una sintesi: da una parte, l'Unione europea che chiede la liberalizzazione dei servizi; dall'altra, gli ambulanti e i balneari che dopo anni di investimenti nelle loro attività, rischiano di perdere tutto ciò che hanno costruito nel tempo.

L'Italia, in mezzo alle due fazioni, non è stata ancora in grado di trovare una valida soluzione, rinviando ad oltranza il problema; ciò l'ha resa oggetto di procedure di infrazioni ex art.258 TFUE.

L'Italia, subito dopo il 2006 – anno di entrata in vigore della direttiva –, in tema di concessioni marittime, ha operato delle modifiche di cui tener conto.

In materia, l'articolo che rileva è senz'altro l'art.12 della direttiva 2006/123/CE, in quanto il demanio marittimo (la spiaggia, per quanto riguarda i servizi turistici) è una risorsa limitata e, pertanto, può essere soggetta ad autorizzazione (concessione, nel caso italiano). L'autorizzazione deve essere rilasciata per una durata limitata adeguata, senza la possibilità di rinnovi automatici e senza accordare vantaggi per il prestatore uscente.

L'ordinamento italiano, diversamente da quanto disciplinato dalla direttiva, prevedeva, a norma dell'art.1 del d.l.400/1993²², la durata di sei anni per le concessioni marittime e il rinnovo automatico per ulteriori sei anni su richiesta del concessionario e, sulla base dell'art.37 del codice di navigazione, il diritto di insistenza (sulla base del quale, fra più candidati, viene accordata la preferenza al soggetto che era già titolare della concessione). Proprio per questo, la Commissione invia una lettera di messa in mora per l'Italia il 29 gennaio del 2009.

Pertanto, lo Stato italiano interviene abrogando l'art.37, co.2, c.n. (diritto di insistenza) nel 2008 sotto il governo Prodi e, successivamente, nel 2009 con il c.d. decreto Milleproroghe, prorogando le concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2015. In realtà, a quest'ultima proroga ne sono intervenute di successive che, riassumendo, hanno portato ad un regime di prorogatio valido fino al 31 dicembre del 2033.

A fine 2021, però, il Consiglio di Stato annulla la validità della proroga perché in contrasto con la direttiva Bolkestein, ponendo il termine delle concessioni al 31 dicembre 2023. Tuttavia, il governo Meloni ha comunque previsto un'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2024²³.

Da questo breve quadro cronologico risulta evidente come la situazione sia molto complessa e confusionaria e, chiaramente, a pagarne sono gli operatori di servizi che vivono con una spada di Damocle sulla testa, senza la possibilità di pianificare i propri investimenti e con il rischio di essere oggetto di contenziosi.

È chiaramente una situazione insostenibile quella italiana che è stata più volte oggetto di pronunce di illegittimità, sia in sede europea che nazionale.

²² <https://www.diritto.it/la-problematica-legata-alle-concessioni-marittime/>

²³ <https://www.mondobalneare.com/le-concessioni-balneari-scadono-nel-2023-o-nel-2024/>

Mutatis mutandis, l'argomento vale anche per gli ambulanti che si ritrovano ad affrontare gli stessi problemi in tema di rinnovo delle concessioni. Ci si è chiesti se, effettivamente, anche il commercio ambulante sia soggetto alla direttiva servizi.

Più di recente, è stata presentata un'interrogazione parlamentare alla Commissione europea da parte degli onorevoli Bonfrisco e Borchia. Nell'interrogazione si chiede se il commercio di beni rientri nell'applicazione della direttiva 2006/123/CE o meno, dal momento che "sembra essersi insinuato un fraintendimento concettuale"²⁴. La Commissione nel rispondere a tale interrogazione riferisce che "la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che "l'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che l'attività di vendita al dettaglio di prodotti costituisce un "servizio" ai fini dell'applicazione di tale direttiva".

Nel caso della pronuncia allegata dalla Commissione per rispondere all'interrogazione parlamentare, il College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort e Visser Vastgoed Beleggingen BV contro Raad van de gemeente Appingedam, si chiedeva se "la nozione di "servizio", ai sensi dell'art.4, paragrafo 1, della direttiva [2006/123], debba essere interpretata nel senso che il commercio al dettaglio consistente nella vendita di merci come calzature e abbigliamento ai consumatori, è un servizio al quale sono applicabili le disposizioni della direttiva [2006/123] in forza dell'articolo 2, paragrafo 1, della medesima"²⁵. L'avvocato generale conclude, senza esitazioni, che l'attività della vendita al dettaglio rientra nell'art.4, punto 1, della direttiva servizi.

A ciò si aggiunga che anche a norma dell'art.57 TFUE le attività di carattere commerciale sono da considerarsi servizi.

Si menziona che è stata presentata una nuova interrogazione parlamentare, sempre dai succitati deputati, chiedendo alla Commissione, in modo più specifico, se anche il commercio ambulante sia da reputarsi "servizio" ai fini dell'applicazione della direttiva servizi. Quindi, si dovrà attendere la risposta della Commissione per ulteriori delucidazioni.

Quel che preme dire è che, purtroppo, sia i commercianti ambulanti che i balneari si trovano in una situazione di insostenibile incertezza. Soprattutto per il contesto

²⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2024-000171_IT.html

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62016CC0031>

italiano, questi soggetti, prima di essere una realtà economica produttiva, rappresentano una ricchezza di tipo culturale.

Dopo anni di proroghe e procedure di infrazione, ben si comprende la necessità che lo Stato italiano provveda ad aprire alla concorrenza e proceda all'avvio di gare di bando per ottemperare agli obblighi comunitari, ma ciò, necessariamente, verrà fatto a scapito di quelle famiglie – perché nella realtà italiana, in cui le piccole e medie imprese sono per lo più imprese a conduzione familiare, di questo si tratta – che da sempre hanno lavorato con dedizione.

Il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi con tutti gli elementi positivi che porta con sé, non tiene conto di realtà peculiari. I balneari, come gli ambulanti, sono soggetti che per anni hanno goduto di concessioni che hanno permesso loro di costruire realtà imprenditoriali che, oggi, sono punto di riferimento per tanti clienti che fruiscono di quel servizio proprio perché fornito da quei determinati soggetti.

Si tratta di persone che hanno investito tempo e denaro, che hanno costruito realtà importanti con sacrificio e che, oggi, rischiano di perdere tutto ciò che hanno creato e di vederselo portar via da una società di capitali di un altro Stato membro che non conosce le specificità di quel territorio e questo può valere anche per gli operatori degli altri Stati membri.

Forse, risulta necessario un intervento correttivo: come si può pensare che il piccolo imprenditore italiano possa competere con una multinazionale estera in una gara di bando? E come non si può tener conto del fatto che su quella stessa attività sono stati spesi anni di duro lavoro da parte di quel piccolo imprenditore italiano?

Quanto costruito da questi operatori, ormai più che un servizio fornito, rappresenta un bene di cui i soggetti “affezionati” desiderano godere.

Riprendendo le parole di Sarah Siciliano e facendole valere anche nel caso del commercio ambulante, “gli stabilimenti balneari storici che sono pezzi della vita sociale di un luogo e ne evocano l’immaginario collettivo, vanno resi riconoscibili e salvaguardati in quanto espressione del patrimonio culturale immateriale che rappresentano, fatto di tradizioni invisibili agli occhi di chi non sa guardarle, ma preziose agli sguardi di quanti le vedono per la prima volta. Rappresentano uno dei fattori costitutivi dell’identità collettiva”²⁶.

²⁶ “I luoghi come metafore attive. Lidi balneari fra empowerment e Bolkestein: alla ricerca di un equilibrio”, Sarah Siciliano, p.154

6. Conclusioni

Il fatto che ancora oggi si torni a parlare della c.d. Bolkestein, in Italia, come in altri Paesi dell'Unione europea, a causa di questioni irrisolte, potrebbe suggerire la necessità di una rivisitazione - apportando dei correttivi - della direttiva servizi. L'importante quadro normativo che la direttiva propone, tutt'oggi, in molti settori, non trova applicazione dal momento che ciò implicherebbe l'intrapresa di azioni politiche forti che vanno a scapito di molti operatori locali.

Probabilmente, è solo attraverso alcune modifiche che la direttiva potrà espletare le sue funzioni innovative, cosa che fino ad ora non è accaduta.

La Commissione più volte è intervenuta a difesa della direttiva, ribadendo l'inopportunità di cambiare il testo della disciplina, ma, forse, prendendo atto del risollevarsi delle contestazioni, potrebbe verificarsi un'inversione di marcia verso l'unica strada che pare percorribile, quella della modifica del testo, dato che dopo ventiquattro anni la normativa in questione non trova piena applicazione.

7. Bibliografia

1. “Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto”, Salvatore D’Acunto, Giuffrè editore, 2009
2. [https://www.filcams.cgil.it/article/news/strasburgo -
manifestazione organizzata dalla ces contro la direttiva bolkestein](https://www.filcams.cgil.it/article/news/strasburgo_-_manifestazione_organizzata_dalla_ces_contro_la_direttiva_bolkestein)
3. https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm#top
4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0441>
5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT>
6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>
7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725>
8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>
9. Commissione europea, Direzione generale del Mercato interno, dell’industria, dell’imprenditoria e delle PMI, Handbook on the implementation of the Services Directive, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/140>
10. <https://corporateeurope.org/it/power-lobbies/2018/12/volte-ritornano-la-commissione-europea-riesuma-la-direttiva-bolkestein>
11. “La storia infinita della liberalizzazione dei servizi in Italia”, Anna Argenti, Il Mulino – Rivistaweb, 2012
12. “L’efficacia diretta della “direttiva servizi” e la sua attuazione da parte della pubblica amministrazione italiana: il caso delle concessioni balneari”, M. Manfredi, Jus -rivista di scienze giuridiche
13. “I luoghi come metafore attive. Lidi balneari fra empowerment e Bolkestein: alla ricerca di un equilibrio”, Sarah Siciliano