

Articolo 1, comma 686
(Esclusione del commercio al dettaglio su aree pubbliche dalle norme attuative della direttiva Bolkestein)

Il **comma 686** esclude il commercio al dettaglio sulle aree pubbliche dal campo di applicazione del decreto legislativo di attuazione della direttiva “*Bolkestein*” n.2006/123/CE

Il **comma 686** interviene sul **Decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva c.d *Bolkestein* n. 2006/123/CE**, relativa ai servizi nel mercato interno al fine di **escludere dal campo di applicazione** del medesimo decreto le **attività di commercio al dettaglio sulle aree pubbliche**.

A tal fine, il comma novella l’articolo 7 del D.Lgs. n. 59 del 2010 che elenca una serie di servizi esclusi dal campo di applicazione del decreto, introducendo, nei predetti settori esclusi, il **commercio al dettaglio su aree pubbliche** (nuova lett. f-*bis*).

Conseguentemente viene anche l’ **abrogato l’articolo 70 del D.Lgs. n. 59/2010** che, in attuazione della direttiva, reca la specifica disciplina del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche.

Viene infine aggiunto all’articolo 16 del D.Lgs n. 59/2010, un nuovo comma 4-*bis* che dispone la **non applicazione al commercio su aree pubbliche delle disposizioni relative alla procedura di selezione** tra i candidati potenziali, previste per i settori in cui vi sia un **numero limitato di autorizzazioni disponibili**.

La **materia del commercio** è attribuita alla **competenza residuale** (e quindi esclusiva) delle Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), ma presenta altresì profili inerenti alla materia della tutela della concorrenza, che la Costituzione attribuisce alla **competenza esclusiva** dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.)

Più in particolare, l’attività di “**commercio al dettaglio su area pubblica**” è disciplinata dagli articoli da 27 a 30 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, come modificato dal D. Lgs. 59/2010, con il quale è stata recepita nell’ordinamento italiano la Direttiva 2006/123/UE relativa ai servizi nel mercato interno, che prevede altresì il potere delle Regioni in materia di programmazione dello sviluppo commerciale e di definizione dei relativi criteri di pianificazione urbanistica.

L’attività di commercio ambulante, o commercio su area pubblica, è una attività di vendita di merci al dettaglio, effettuata su aree di proprietà pubblica,

ovvero su piazzole (o posteggi) assegnati, oppure in forma itinerante. Per **commercio ambulante** si intende l'"attività di vendita di merci al dettaglio (anche somministrazione alimenti e bevande) effettuate su aree pubbliche, attrezzate o meno, coperte o scoperte" (art. 27). Il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto: a) su posteggi dati in concessione per dieci anni; b) su qualsiasi area purché in forma itinerante. L'esercizio di tale attività è soggetto – secondo la novella apportata al comma 2 dell'articolo 29 del D.Lgs. n. 114 dall'articolo 70 del D.Lgs. n. 59/2010 - ad **apposita autorizzazione rilasciata a persone fisiche, a società di persone, a società di capitali regolarmente costituite o cooperative**. Le regioni, nell'esercizio della potestà normativa in materia di disciplina delle attività economiche, possono stabilire che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sia soggetta alla presentazione da parte del richiedente del documento unico di regolarità contributiva (DURC). L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal sindaco del comune sede del posteggio ed abilita anche all'esercizio in forma itinerante nell'ambito del territorio regionale. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività. L'autorizzazione abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore, nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o svago.

Il [D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59](#) ha attuato la [Direttiva 2006/123/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (c.d. "**Direttiva Bolkestein**") relativa ai servizi nel mercato interno.

L'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 59/2010 definisce l'ambito di applicazione del medesimo decreto, individuandolo in qualunque **attività economica**, di carattere **imprenditoriale** o **professionale**, svolta **senza vincolo di subordinazione**, diretta allo **scambio di beni** o alla **fornitura di altra prestazione** anche a carattere **intellettuale**.

Il medesimo D.lgs. 59/2010 esplicita un'articolata serie di deroghe (artt. da 2 a 7) all'applicazione della direttiva 2006/123/UE.

Gli articoli da 2 a 7 del [D.Lgs. 59/2010](#), elencano infatti le **attività di servizi sottratte all'applicazione del decreto stesso**: le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, quando le stesse implicino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio del potere pubblico e alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche; alla disciplina fiscale delle attività di servizi; ai servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico (art. 2, co.1); i servizi sociali (art. 3); i servizi finanziari (art. 4); i servizi di comunicazione (art. 5); i servizi di trasporto (art. 6).

Il successivo art. 7 elenca gli **ulteriori servizi esclusi** dall'applicazione del decreto:

a) i servizi di somministrazione di lavoratori forniti dalle agenzie per il lavoro, autorizzate ai sensi del [D. Lgs. n. 276/2003](#);

b) i servizi sanitari e quelli farmaceutici forniti direttamente a scopo terapeutico nell'esercizio delle professioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che vengano prestati in una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione, di finanziamento e dalla loro natura pubblica o privata;

c) i servizi audiovisivi, ivi compresi i servizi cinematografici, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi radiofonici;

d) il gioco d'azzardo e di fortuna, comprese le lotterie, le scommesse e le attività delle case da gioco, nonché le reti di acquisizione del gettito;

e) i servizi privati di sicurezza;

f) i servizi forniti da notai.

Il Capo II del Decreto legislativo n. 59/2020 detta Disposizioni generali in materia di regimi autorizzatori. In particolare, l'art. 14 ha previsto la possibilità di introdurre **limitazioni** all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo **regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale**, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»).

L'art.16 del **D.Lgs. n. 59 del 2010** – in conseguenza di quanto previsto dal sopra ricordato art. 14 – ha disposto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia **limitato** «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una **procedura di selezione tra i potenziali candidati**, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi» (commi 2 e 3). Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata [direttiva 2006/123/UE](#).

In particolare, il comma 4 dell'articolo 16 ha disposto che nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato, il **titolo stesso deve essere rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.**

Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

L'art. 70, comma 5, consente - nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche - che, con **intesa in sede di Conferenza unificata**,

ai sensi dell'[articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), anche in deroga al disposto di cui al citato articolo 16 del D. Lgs. n. 59/2010, siano individuati, **senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi** per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie⁵.

Dunque, i profili della durata e dei criteri per l'assegnazione di **posteggi su aree pubbliche** hanno trovato una prima regolazione nell'[Intesa Stato-Regioni del 5 luglio 2012](#) "sui criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su aree pubbliche", adottata ai sensi dell'[articolo 70, comma 5, del D.Lgs. n. 59/2010](#).

L'Intesa del 2012 è intervenuta anche in ordine alla **durata della concessione**, che viene **fissata dal Comune**; "In ogni caso, **la durata della concessione non può essere inferiore ai nove anni, né**, nel caso siano (...) necessari rilevanti investimenti materiali, **superiore ai dodici anni**". Nei mercati a carattere turistico la durata delle concessioni deve essere "comunque non inferiore a sette anni" (punto 1).

Inoltre, il criterio prioritario di assegnazione è quello della "**maggiore professionalità acquisita**", definita in base all'anzianità di esercizio dell'impresa, anche nello specifico posteggio oggetto di selezione, che può ricevere una specifica valutazione nel limite del 40% del punteggio complessivo; nei centri di pregio, è dato rilievo all'impegno del titolare a operare secondo le esigenze della zona (con modalità o prodotti specifici); infine, si può tenere conto della regolarità contributiva, fiscale e previdenziale dell'impresa (punto 2, lett. a)1).

In attuazione dell'Intesa del 2012, il **Documento delle Regioni e Province Autonome del 24 gennaio 2013**, per "assicurare omogeneità territoriale", propone di adottare un **limite unico a livello nazionale di durata delle concessioni, pari a 12 anni**, al fine di consentire il recupero degli investimenti anche immateriali in un'attività caratterizzata da limitati volumi di vendita (punto 1). In caso di domande concorrenti, tale Documento propone ai Comuni di assegnare i seguenti punteggi: a) per la "maggiore professionalità acquisita nell'esercizio del commercio su area pubblica", derivante dalla data di iscrizione come impresa attiva nel Registro delle imprese, 40 punti per un'anzianità di iscrizione fino a 5 anni; 50 punti per un'anzianità fino a 10 anni e 60 punti per un'anzianità superiore ai 10 anni; b) per il titolare di concessioni in scadenza nel 2017-2020, che

⁵ La Corte costituzionale, al riguardo, ha sottolineato che, attraverso lo strumento dell'intesa, sono adottati non solo i **criteri per il rilascio e il rinnovo** della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, ma anche le disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime, "con ciò individuando espressamente, nella medesima sede partecipata, il luogo ove adottare la normativa transitoria, da intendersi quale ordinario strumento teleologicamente diretto a regolamentare i rapporti pendenti in caso di successione delle leggi nel tempo" (**sentenza n. 245 del 2013**).

concorre all'assegnazione dello specifico posteggio in cui operava, altri 40 punti ; c) infine, per l'impegno a eseguire specifiche opere/adattamenti in particolari contesti 7 punti e per la prova della regolarità contributiva altri 3 punti (punto 2).

Il Documento del 2013 detta, infine, "disposizioni transitorie", per compensare le disparità di trattamento tra gli operatori che, essendo titolari di concessioni scadute prima dell'entrata in vigore del [D.Lgs. n. 59/2010](#), hanno usufruito di una proroga e quelli che, diversamente, non se ne sono potuti avvantaggiare.

Il regime transitorio fissato è consistito nel prorogare di diritto a maggio o luglio 2017 le concessioni che sarebbero scadute, rispettivamente, dopo l'entrata in vigore del [D.Lgs. n. 59/2010](#) e dell'Intesa del 2012, rinviando l'applicazione dei nuovi criteri di selezione soltanto dopo lo spirare del regime transitorio⁶.

Successivamente, l'articolo 6, comma 8, del [D.L. 244/2016](#) (cd. D.L. milleproroghe) aveva **prorogato al 31 dicembre 2018** la scadenza delle concessioni per il commercio su aree pubbliche in essere alla data di entrata in vigore del D.L. medesimo, al fine di allineare le scadenze delle concessioni stesse.

Successivamente, la **legge di bilancio per il 2018** (L. 27 dicembre 2017, n. 205) ha introdotto alcune disposizioni in materia di **concessioni per il commercio sulle aree pubbliche**.

In particolare, l'articolo 1, **comma 1180**, ha **prorogato al 31 dicembre 2020** il termine delle concessioni per **commercio su aree pubbliche** con scadenza anteriore alla predetta data e in essere alla data di entrata in vigore della legge di bilancio. Ciò con il fine di garantire che le procedure per l'assegnazione delle medesime concessioni siano realizzate in un **contesto temporale omogeneo**.

Il medesimo art. 1, al **comma 1181**, ha poi previsto che le amministrazioni interessate prevedessero **specifiche modalità di assegnazione** per coloro che nel biennio precedente l'entrata in vigore della norma avessero direttamente utilizzato **le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare**, anche in deroga a quanto previsto dalla disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio di cui all'articolo 16 del [D.lgs. 59/2010](#) (su cui v. *infra*). Ciò, specifica

⁶ Con Risoluzione n. 34181 del 9 febbraio 2016, avvicinandosi la scadenza del regime transitorio definito dal Documento del 2013 (maggio e luglio 2017), il Ministero dello Sviluppo Economico aveva dato ai Comuni la possibilità di stabilire la durata di un secondo periodo transitorio, che – diversamente dal primo – non incide sulla durata delle concessioni, ma sull'interpretazione e sulla "prima applicazione" dei criteri di selezione nelle gare bandite dal 2017 in poi. Il criterio specifico dell'anzianità di esercizio dell'impresa si conferma, quindi, un criterio di selezione prioritario.

Il MISE indica, altresì, che la durata dell'ulteriore periodo transitorio deve essere fissata "in relazione alle caratteristiche del mercato e comunque nell'arco dei limiti di ammortamento stabiliti al punto 1 dell'Intesa, ossia 9-12 anni ". Viene, inoltre, specificato che, in tale periodo, il riconoscimento di un punteggio specifico per il concessionario uscente (in misura del 40%) non va limitato ai casi di parità di posizione dopo le procedure di selezione ai fini della definizione della graduatoria, ma va applicato al momento dell'attribuzione del punteggio complessivo ai concorrenti, per formare la graduatoria stessa. Soltanto dopo tale ulteriore fase transitoria, i Comuni potranno "prescindere dalla riserva di attribuzione di un punteggio specifico al soggetto titolare del posteggio".

la norma, nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione.

E' stato poi demandato alla Conferenza Unificata il compito di provvedere all'**integrazione** dei criteri previsti dall'Intesa di cui all'articolo 70 del D.lgs n. 59/2010, stabilendo altresì, ai fini della **garanzia della concorrenza** nel settore, il **numero massimo di posteggi** complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto giuridico, sia nella medesima area sia in diverse aree, mercatali e non mercatali.

Giurisprudenza costituzionale

Si richiama quanto più volte evidenziato dalla **giurisprudenza costituzionale**, che ha specificamente dichiarato (cfr. sentenza n. 291 del 2012) **l'incostituzionalità** di disposizioni regionali che prevedevano l'inapplicabilità al commercio su aree pubbliche di quanto previsto dall'art. 16 del D.Lgs. n. 59 del 2010 (attuativo dell'art. 12 della direttiva Bolkestein).

In particolare, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di tali norme per il contrasto con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione e **con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi** (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria⁷.

Le disposizioni del [D.Lgs. n. 59 del 2010](#) – ha sostenuto la Corte – sono da ascrivere alla tipologia di disposizioni **che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia** mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) e che sono da ricomprendere, secondo la giurisprudenza costituzionale, nella **nozione di concorrenza che «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario»** (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), che ha «un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure *antitrust*, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale (sentenza n. 200 del 2012).

Con riferimento alla possibilità di **rinnovo automatico**, si ricorda che la Corte costituzionale si è espressa in più occasioni sulle disposizioni statali o regionali che recano norme di proroga di concessioni in essere, anche in relazione alle previsioni dell'[art. 117, primo comma, della Costituzione](#), che richiama il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni.

In più occasioni (*ex multis* sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010 e sentenza n. 205 del 2011) la Corte costituzionale ha valutato le disposizioni impugnate

⁷ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

richiamando, oltre al rispetto del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, **i principi comunitari in materia di temporaneità delle concessioni** e di apertura alla concorrenza, con particolare riguardo alle disposizioni che, seppure per un periodo temporalmente limitato, «impediscono l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori».

In particolare la Corte Costituzionale, con la sentenza del 4/7/2013 n. 171, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'[art. 1 della l. reg. Liguria 30.7.2012, n. 24](#), che ha tentato di reintrodurre il rinnovo automatico delle concessioni a seguito di eventi naturali atmosferici che causassero danni. La Corte ha affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni, venendo meno agli obblighi che incombono ai sensi degli artt. 49 e 101 del TFUE e dell'[art. 12 della dir. 2006/123/UE](#) (c.d. dir. Bolkestein), viola l'[art. 117, co. 1, cost.](#), per **contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza**, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, co. 2, lett. e).

Con riguardo, infine, alla **durata delle concessioni e ai criteri di selezione**, si richiama anche quanto affermato dall'**Autorità garante della concorrenza e del mercato nel parere del 15 dicembre 2015 (A.S. 1335)**, nel quale si ribadisce che in più occasioni l'Autorità ha affermato il principio per cui **un termine eccessivamente ampio di durata delle concessioni può alterare il funzionamento del mercato**, rendendo più difficoltoso l'ingresso da parte di nuovi operatori, a detrimento della qualità dell'offerta, e determinando, di conseguenza, una cristallizzazione degli assetti esistenti nel mercato di riferimento. Riferendosi, in particolare, alla previgente disciplina del commercio su aree pubbliche, l'Autorità ha ritenuto eccessivamente lunga la durata decennale della concessione, "anche tenuto conto della natura dell'attività che il soggetto aggiudicatario andrà a svolgere, la quale non richiede particolari investimenti". Tale principio è stato costantemente ribadito in tutti i settori economici caratterizzati dal ricorso allo strumento concessorio (di beni o servizi), per affermare *l'opportunità di ridurre la discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari, basandosi su criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori*, e di rispettare i principi comunitari della parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

Una durata delle concessioni non eccessivamente ampia risulta strettamente funzionale al rispetto di tali principi e l'Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni consultive nell'ambito di vari settori produttivi affidati in concessione ha sempre affermato che **la durata "dovrebbe essere rigorosamente definita in maniera da perseguire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario**, senza però rinviare per tempi eccessivamente lunghi il confronto concorrenziale".

Quanto ai criteri di assegnazione dei posteggi, nel medesimo parere si ribadisce che quelli che danno peso decisivo a requisiti di anzianità o di esperienza pregressa in un determinato settore sono comunque idonei a pregiudicare il corretto dispiegarsi di dinamiche di mercato, in quanto possono favorire gli

operatori esistenti, a scapito di nuovi concorrenti. Pertanto, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, tali criteri dovrebbero essere considerati soltanto in maniera residuale.

La Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno

La [direttiva 2006/123/CE](#) (“Direttiva servizi” anche nota come “Direttiva *Bolkenstein*”) è stata approvata il 12 dicembre 2006, all’esito di un processo di elaborazione particolarmente complesso.

La Direttiva, relativa ai servizi nel mercato interno, il cui termine di recepimento è stato fissato al 28 dicembre 2009, mira a facilitare l’accesso al mercato per le imprese che forniscono servizi all’interno dell’Unione europea, a garantire contestualmente i consumatori, nonché a realizzare una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri, in modo da superare gli ostacoli e le frammentazioni di diversa natura che impediscono il pieno sviluppo di un mercato unico dei servizi.

La “Direttiva Servizi” è stata attuata in Italia con il D.Lgs.26 marzo 2010, n. 59, successivamente modificato e integrato, in particolare, dal D.Lgs.6 agosto 2012, n. 147 e dalla L. 24 dicembre 2012, n. 234.

Campo di applicazione della Direttiva Servizi

La nozione di “**servizio**”, così come definita nella stessa Direttiva (articolo 4, par. 1, n. 1)), comprende “qualsiasi attività economica non salariata di cui all’articolo 57 TFUE⁸ fornita normalmente dietro retribuzione” da prestatori stabiliti in uno Stato membro (articolo 2, par. 1).

Tra i settori che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva si segnalano la **distribuzione** e il **commercio**, compresa la vendita all’ingrosso e al dettaglio di beni e servizi; i servizi nel **settore dell’edilizia**; i servizi degli **artigiani**; i servizi collegati al **settore dell’industria**, come le attività di installazione e manutenzione dei macchinari e i servizi di pulizia; i **servizi professionali** (avvocati, commercialisti, veterinari, architetti, ecc.), i **servizi resi alle imprese** (come la pubblicità, i servizi di ricerca del personale e la consulenza in materia di brevetti); i **servizi del settore turismo** (agenzie di viaggio, guide turistiche); i servizi di ristorazione e alloggio, forniti ad esempio da alberghi e

⁸ L’art. 57 TFUE dispone considera come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

I servizi comprendono in particolare:

- a) attività di carattere industriale;
- b) attività di carattere commerciale;
- c) attività artigiane;
- d) attività delle libere professioni.

Senza pregiudizio delle disposizioni sul diritto di stabilimento, il prestatore può, per l’esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nello Stato membro ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini.

ristoranti; i servizi educativi e di formazione, come **università private, scuole di lingua**; i **servizi domestici**, come i servizi di pulizia, babysitter, giardinaggio, ecc.; i **servizi sociali offerti da operatori privati**; i servizi legati ai settori della cultura e dello spettacolo, come l'organizzazione di eventi; i servizi collegati con il settore dei trasporti, come il noleggio di autoveicoli e l'organizzazione di bus turistici. La Direttiva interessa attività che equivalgono, nel loro complesso, a circa il 40% del PIL e dell'occupazione dell'Unione europea⁹.

La Direttiva Servizi, nel delineare il suo campo di applicazione procede, in sostanza, *a contrario*, dando esplicita indicazione dei settori esclusi. Essa crea dunque un **quadro giuridico generale per qualsiasi servizio fornito dietro corrispettivo economico, ad eccezione dei settori espressamente esclusi** dall'articolo 2 della stessa (cfr. *infra*).

Settori esclusi dall'applicazione della Direttiva Servizi

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 e 3 della Direttiva, la stessa non si applica alle seguenti attività:

a) **servizi non economici d'interesse generale**;

b) **servizi finanziari quali** l'attività bancaria, il credito, l'assicurazione e la riassicurazione, le pensioni professionali o individuali, i titoli, gli investimenti, i fondi, i servizi di pagamento e quelli di consulenza nel settore degli investimenti, compresi i servizi di cui all'allegato I della direttiva 2006/48/CE;

c) i **servizi** e le **reti di comunicazione elettronica** nonché le risorse e i servizi associati in relazione alle materie disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE e ss. mod. e integrazioni;

d) i servizi nel **settore dei trasporti**, ivi **compresi i servizi portuali**, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE;

e) i servizi delle **agenzie di lavoro interinale**;

f) i **servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria** e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata;

g) i **servizi audiovisivi**, ivi compresi i servizi **cinematografici**, a prescindere dal modo di produzione, distribuzione e trasmissione, e i servizi radiofonici;

h) le **attività di azzardo** che implicano una posta di valore pecuniario in giochi di fortuna, comprese le lotterie, i giochi d'azzardo nei casinò e le scommesse

i) le **attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri** di cui all'art. 51 TFUE;

j) i **servizi sociali riguardanti** gli 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;

k) i **servizi privati di sicurezza**;

⁹ Cfr. sul punto "La Direttiva Servizi- Guida all'Utente" a cura del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. Pg. 12.

l) i servizi forniti da **notai e ufficiali giudiziari** nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione. La direttiva non si applica inoltre al **settore fiscale**.

La Direttiva 2006/123/CE non prevede che le attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche siano tra quelle escluse dal campo di applicazione della stessa direttiva.

Inoltre, si ricorda che la Direttiva **non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale¹⁰ riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi** (art. 1, paragrafo 2 della Direttiva)

Finalità e contenuti della Direttiva

La Direttiva stabilisce le **disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi** all'interno dell'UE, mirando comunque ad assicurare un livello elevato di qualità dei servizi stessi.

La Direttiva Servizi agevola l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, contenendo norme per:

la **semplificazione delle procedure autorizzatorie e delle formalità/requisiti relativi all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio**. La Direttiva impone agli Stati membri di prendere in esame la propria legislazione in materia e di semplificarla. Contestualmente afferma un principio generale di reciprocità, secondo il quale gli Stati membri che chiedono ad un prestatore o ad un destinatario di fornire un certificato, un attestato o qualsiasi altro documento comprovante il rispetto di un particolare requisito, accettano i documenti rilasciati da un altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che il requisito in questione è rispettato (articolo 5)¹¹. La semplificazione "richiesta" agli Stati membri dalla Direttiva dunque riguarda sia l'avvio di attività economica in forma stabile, nel proprio Paese o in un altro Stato membro dell'Unione europea, sia lo svolgimento di attività economica in modalità transfrontaliera, in regime di libera prestazione dei servizi¹².

¹⁰ I servizi d'interesse economico generale (SIEG) designano le attività commerciali che assolvono missioni d'interesse generale e sono soggetti a obblighi di servizio pubblico ([servizi pubblici](#)). La Direttiva Servizi lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti (art. 1, paragrafo 3 della Direttiva).

¹¹ Sono **comunque contemplate alcune eccezioni** a questo principio. Tali eccezioni sono contenute nell'articolo 5, par. 4 della Direttiva.

¹² Cfr. sul punto "La Direttiva Servizi- Guida all'Utente" a cura del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, pag. 13.

l'attivazione di **sportelli unici** presso i quali il prestatore possa avere le informazioni ed **espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività**, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali, le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle sue attività di servizi (articoli 6 e 7).

l'obbligo di rendere possibile l'**espletamento delle procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio per via elettronica** (articolo 8).

Facilitare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi

La Direttiva Servizi:

prevede che gli Stati membri **possano subordinare** l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio **ad un regime di autorizzazione soltanto se** sono soddisfatte le condizioni seguenti:

a) **il regime di autorizzazione non è discriminatorio** nei confronti del prestatore;

b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un **motivo imperativo di interesse generale**;

c) **l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva**, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia (articolo 9)

obbliga di **rispettare taluni principi quanto alle condizioni e procedure di rilascio dei titoli autorizzatori**. I regimi di autorizzazione – secondo la Direttiva - devono in particolare basarsi su **criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti** affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario. Tali criteri devono essere non discriminatori; giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; commisurati all'obiettivo di interesse generale; chiari e inequivocabili; oggettivi; resi pubblici preventivamente; trasparenti e accessibili. Inoltre, opera un sostanziale divieto del *bis in idem*, in quanto, secondo la Direttiva, le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento non devono rappresentare un doppione di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro (articolo 10).

Anche quanto alla **durata dell'autorizzazione**, essa **non deve avere durata limitata, ad eccezione** dei casi seguenti:

a) l'autorizzazione prevede il **rinnovo automatico** o è esclusivamente soggetta al **costante rispetto dei requisiti**;

b) **il numero di autorizzazioni disponibili è limitato** da un motivo imperativo di interesse generale;

oppure, c) **una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale** (articolo 11).

Inoltre, **qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato** per via della scarsità delle risorse naturali o

delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri devono applicare una **procedura di selezione** tra i candidati potenziali, **imparziale e trasparente**, con un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. In tali casi, l'autorizzazione è rilasciata per una **durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente** o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami (articoli 12 e 13);

impone il **divieto di introdurre o mantenere all'interno della legislazione nazionale taluni requisiti giuridici** cui subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio, ad esempio i requisiti di nazionalità (articolo 14)¹³;

l'obbligo di valutare la compatibilità con la Direttiva di uno **specifico numero di altri requisiti giuridici** cui subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio, alla luce dei principi di **non discriminazione, necessità, e proporzionalità**.

Gli Stati membri hanno l'**obbligo di notificare alla Commissione, in fase di progetto, le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative** che prevedono requisiti giuridici nuovi rispetto a quelli elencati dalla direttiva, **specificandone le motivazioni**¹⁴.

¹³ La direttiva pone, in particolare **divieto agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi** o il suo esercizio sul loro territorio **al rispetto dei requisiti seguenti**:

- requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale;
- il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri;
- restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;
- condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento, salvo quelle previste in atti comunitari riguardanti l'energia;
- l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività; il divieto non riguarda i requisiti di programmazione dettati da motivi imperativi d'interesse generale;
- il 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; il 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;
- l'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio degli Stati membri in questione. Ciò non pregiudica la facoltà, per gli Stati membri, di esigere un'assicurazione o garanzie finanziarie in quanto tali.

¹⁴ E' attualmente all'esame in sede europea una **proposta di Direttiva COM(2016)821**, che ha l'obiettivo di migliorare la procedura di notifica, prevista nella Direttiva Servizi.

La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri. La notifica non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione (articolo 15).

Per facilitare la prestazione temporanea e occasionale di servizi in uno Stato diverso da quello di appartenenza, la Direttiva dispone che:

lo Stato membro nel quale si reca il prestatore di servizi **può imporre il rispetto dei propri requisiti solo a condizione** che siano non discriminatori, che siano proporzionati e giustificati per ragioni relative all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, alla salute pubblica o alla tutela dell'ambiente (articolo 16)¹⁵;

deroghe al predetto principio **sono ammesse solo per casi limitati**, ad esempio in materia di qualifiche professionali, di distacco dei lavoratori e per i servizi di interesse economico generale (articoli 17-18).

Diritti dei destinatari dei servizi

La Direttiva Servizi intende rafforzare i diritti dei destinatari dei servizi e promuovere la qualità dei servizi.

In particolare, essa:

dispone che **gli Stati membri non possono imporre al destinatario requisiti**, tra questi quelli basati sulla nazionalità, **che limitano l'utilizzazione di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro** (articolo 19 e 20);

rafforza i diritti degli utenti di servizi, garantendo il diritto ad ottenere informazioni sui servizi offerti e sulle regole applicabili ai prestatori qualunque sia il loro luogo di stabilimento (articolo 26);

tutela la qualità dei servizi, incoraggiando ad esempio la **certificazione volontaria delle attività** o l'**elaborazione di carte di qualità** e sostenendo l'elaborazione di codici di condotta europei da parte di organismi o associazioni professionali (articolo 22).

¹⁵ **Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti** seguenti:

- a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;
- b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio, salvo i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario;
- c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;
- d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;
- e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle loro autorità competenti;
- f) i requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio;
- g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19 della Direttiva stessa.

Cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati membri

La Direttiva introduce importanti **strumenti di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri**. Più precisamente, essa prevede:

l'obbligo per gli Stati membri di **collaborare con le autorità di altri Stati membri** (articolo 29-30) per garantire **un controllo efficace delle attività di servizi nell'Unione europea**, istituendo a tal fine un **meccanismo di allerta** ed evitando la moltiplicazione dei controlli sui prestatori (articoli 31 e 32);

lo **sviluppo di un sistema elettronico di scambio** di informazioni tra Stati membri, indispensabile alla realizzazione di una cooperazione amministrativa effettiva (articolo 28).