

resse Economico (GEIE) ⁽²⁶⁸⁾. Tale regolamento, che consente la nascita di gruppi europei di cooperazione tra imprese, senza che queste perdano la loro identità, stabilisce degli elementi minimi per la costituzione del GEIE, lasciando agli Stati membri e all'autonomia contrattuale la disciplina restante. Fra le caratteristiche principali del GEIE possono ricordarsi le seguenti:

- i componenti devono essere almeno due ed avere l'attività principale o l'amministrazione in Paesi membri diversi;
- la sede deve essere stabilita nell'Unione europea e nel luogo in cui è fissata l'amministrazione centrale oppure in quello in cui uno dei membri ha l'amministrazione centrale o, se si tratta di persona fisica, nel luogo in cui conserva la principale attività, a condizione che il gruppo svolga in tale luogo un'attività reale;
- l'attività del Gruppo è imputata ai singoli membri, anche sul piano della divisione dei profitti e delle perdite;
- il regime è quello della responsabilità illimitata e solidale dei membri per tutte le obbligazioni assunte dal Gruppo, fino a cinque anni dopo lo scioglimento di esso ⁽²⁶⁹⁾.

16. LA LIBERTÀ DI PRESTAZIONE DEI SERVIZI. CAMPO DI APPLICAZIONE PERSONALE E MATERIALE DELLA DISCIPLINA

La libertà di circolazione dei lavoratori autonomi e delle società all'interno dell'Unione europea è completata dalla disciplina sulla libera prestazione dei servizi, prevista dagli artt. 56-62 TFUE. A differenza dello stabilimento, che si traduce nel diritto dei cittadini e delle società di uno Stato membro di esercitare in modo continuativo e permanente la propria attività autonoma in un altro Stato membro, la prestazione di servizi comporta l'*esercizio solo temporaneo ed occasionale di un'attività non salariata* in un Stato membro diverso da quello di origine. Occorre al riguardo tener presente che la posizione dei cittadini e delle società che si avvalgono della libertà di prestazione dei servizi non è paragonabile a quella dei

⁽²⁶⁸⁾ GUCE L 199, del 31 luglio 1985, p. 1.

⁽²⁶⁹⁾ Sul GEIE, v. EITO, C-402/96, sent. 18 dicembre 1997, *Racc.* p. I-7515.

soggetti stabiliti, poiché nel complesso gli obblighi imposti a questi ultimi sono ben più rigidi di quelli che gravano sui primi. A differenza, infatti, del prestatore e del destinatario del servizio, che conservano il loro legame naturale con lo Stato di origine, il soggetto stabilito viene invece ad integrarsi nell'ordinamento dello Stato ospitante e, pertanto, a soggiacere in misura più intensa alle sue norme.

Muovendo da tali premesse, si comprende come mai la disciplina della libera prestazione dei servizi, prevista dal Trattato, sia piuttosto sintetica, nel senso che essa si limita a definire i principi essenziali della materia, affidando invece alle istituzioni dell'Unione il compito di emanare gli atti necessari a realizzare la liberalizzazione delle attività di servizi ed a facilitarne la circolazione tra gli Stati membri. L'art. 56 TFUE si limita, infatti, a prevedere che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi, all'interno dell'Unione, sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri, stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione. Sono invece le numerose direttive settoriali, concernenti singole attività di servizi, e la recente direttiva orizzontale n. 2006/123/CE ⁽²⁷⁰⁾ a consentire – in concreto – che le attività di servizi circolino effettivamente nel mercato interno, senza incontrare ostacoli più o meno nascosti.

I prestatori beneficiari della disciplina sulla libera prestazione dei servizi sono, innanzitutto, le persone fisiche che hanno la cittadinanza di uno Stato membro e che sono stabilite in un Paese dell'Unione europea (art. 56). La libertà di prestazione dei servizi riguarda, dunque, solo i cittadini dell'Unione che siano (anche) già stabiliti nell'Unione. Ciò vuol dire che, rispetto al diritto di stabilimento esercitato a titolo principale, il Trattato richiede alle persone fisiche una condizione ulteriore per usufruire del regime di libera prestazione dei servizi, a garanzia che il beneficiario di tale regime abbia un legame reale e non solo formale con un Paese mem-

⁽²⁷⁰⁾ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, in GUUE L 376, del 27 dicembre 2006, p. 36. Su di essa, v. *supra* par. 14 ed *infra* par. ...

bro; lo stesso legame, in fondo, che – si è precisato – deve sussistere per quelle società che, in base alle norme sul diritto di stabilimento, intendono aprire una succursale o un'agenzia in un Paese dell'Unione diverso da quello in cui hanno il loro centro di attività principale ⁽²⁷¹⁾.

L'art. 56, 2° comma, prevede che la libertà di prestazione di servizi possa essere estesa, con la procedura legislativa ordinaria, anche ai prestatori di servizi cittadini di Paesi terzi e stabiliti all'interno dell'Unione. Tale possibilità non si è finora mai realizzata, ma la disposizione che la prevede ha resistito al succedersi negli anni dei vari Trattati di riforma, giungendo intatta sino all'attuale Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tra i prestatori che beneficiano della libertà in parola vi sono, però, non soltanto le persone fisiche, ma anche le persone giuridiche costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, in virtù del richiamo operato dall'art. 62 all'art. 54 TFUE, concernente lo stabilimento delle società ⁽²⁷²⁾. Valgono perciò, al riguardo, le precisazioni e le osservazioni già svolte in precedenza in tema di libertà di stabilimento delle persone giuridiche ⁽²⁷³⁾.

Quanto al suo campo di applicazione materiale, la disciplina in questione non si applica alle situazioni puramente interne, cioè a quelle situazioni che si esauriscono all'interno di un solo Stato membro o che comunque non presentano alcun collegamento con situazioni considerate dal diritto dell'Unione europea ⁽²⁷⁴⁾. Essa investe tutte le attività configurabili come attività *economiche*, nella

⁽²⁷¹⁾ V. *supra* par. 9.

⁽²⁷²⁾ La nozione di prestatore di servizi accolta dal Trattato non comprende, dunque, le succursali di società di Paesi terzi in uno Stato membro.

⁽²⁷³⁾ V. *supra* par. 9.

⁽²⁷⁴⁾ In tal senso v., ad esempio, Aubertin e a., C-29-35/94, sent. 16 febbraio 1995, *Racc.* p. I-301, punti 9-11. L'accertamento che tutti gli elementi siano localizzati in un solo Stato membro spetta al giudice nazionale: Reiseburo Broede, C-3/95, sent. 12 dicembre 1996, *Racc.* p. I-6511, punto 14; Carpenter, C-60/00, sent. 11 luglio 2002, *Racc.* p. I-6279, punto 28. Sul profilo transfrontaliero della prestazione di servizi, v. *infra* par. 17.

misura in cui, beninteso, rivestano il carattere di una prestazione di servizi retribuita. Rientrano pertanto nel campo di applicazione delle norme sui servizi, quando non ricorrano le condizioni del rapporto di lavoro stabile e subordinato, anche discipline sportive quali il ciclismo ⁽²⁷⁵⁾, l'attività dei calciatori professionisti o di altri sportivi che si concretino in una prestazione di servizi retribuita ⁽²⁷⁶⁾.

Ai sensi dell'art. 58, n. 1, TFUE sono tuttavia escluse dal campo di applicazione materiale della disciplina sui servizi, fatti salvi i principi fondamentali della libertà di circolazione delle persone, le attività relative al settore dei trasporti, in quanto sottoposte allo specifico regime previsto, per tale tipo di attività, dallo stesso Trattato (artt. 90-100) ⁽²⁷⁷⁾. Una parziale eccezione è poi prevista dal paragrafo due dell'art. 58, in merito ai servizi bancari, assicurativi e finanziari in genere, in ragione della loro specificità e soprattutto contiguità con la materia dei trasferimenti di capitali (e addirittura con la politica monetaria degli Stati membri): per essi è stato infatti previsto un processo di liberalizzazione specifico, da attuarsi in armonia con la liberalizzazione progressiva della circolazione dei capitali, dunque con tempi diversi da quelli indicati e realizzati per gli altri settori.

Infine, come per lo stabilimento, sono esclusi dal campo di applicazione *ratione materiae* della disciplina sui servizi, prevista dal Trattato, le attività che nello Stato ospite partecipano all'esercizio dei pubblici poteri ⁽²⁷⁸⁾, e sono ammesse le restrizioni dovute a ra-

⁽²⁷⁵⁾ Walrave, 36/74, sent. 12 dicembre 1974, *Racc.* p. 1405, punti 4-6.

⁽²⁷⁶⁾ Può riscontrarsi una prestazione di servizi anche nell'attività di atleti che, sebbene dilettanti ai sensi della normativa nazionale rilevante, ricevono comunque un compenso per i loro «servizi» seppur in via indiretta, mediante partecipazioni a trasmissioni televisive, sponsorizzazioni o campagne pubblicitarie. Sull'argomento v. Donà, 13/76, sent. 14 luglio 1976, *Racc.* p. 1332, punto 12; Bosman, C-415/93, sent. 15 dicembre 1995, *Racc.* p. I-4921; Deliège, C-51/96 e C-191/97, sent. 11 aprile 2000, *Racc.* p. I-2549, punti 41-42.

⁽²⁷⁷⁾ Sul punto v. Parlamento c. Consiglio, 13/83, sent. 22 maggio 1985, *Racc.* p. 1513, punti 62 e 63.

⁽²⁷⁸⁾ Sul punto, v. Commissione c. Italia, C-272/91, sent. 26 aprile 1994, *Racc.* p. I-1409, in cui la Corte ha escluso che l'introduzione del sistema di auto-

gioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. L'art. 62 rinvia infatti agli artt. 51 e 52 TFUE in tema di stabilimento. Al riguardo, valgono quindi i rilievi già svolti a proposito della libertà di stabilimento e, più in generale, della libera circolazione dei lavoratori, in particolare in merito alla necessità di interpretare in modo restrittivo le deroghe ad una libertà fondamentale sancita dal Trattato ⁽²⁷⁹⁾.

17. NOZIONE E CARATTERISTICHE DELLA PRESTAZIONE DI SERVIZI: DEFINIZIONE DI SERVIZIO E DIFFERENTI IPOTESI DI PRESTAZIONE

Il «servizio», come risulta dagli artt. 56 e 57 TFUE, si identifica con un'attività di natura non subordinata fornita, normalmente contro remunerazione, da un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere eseguita.

In primo luogo, occorre dunque che si tratti di una prestazione effettuata, almeno in via di principio, dietro *retribuzione*. La giurisprudenza della Corte non ha mancato di fornire al riguardo talune precisazioni, anzitutto nel senso che la retribuzione va identificata con il corrispettivo della prestazione, generalmente convenuto tra il prestatore ed il destinatario del servizio ⁽²⁸⁰⁾. La prestazione del

mazione del gioco del lotto implicasse un trasferimento di poteri al concessionario per quel che riguarda le diverse operazioni inerenti al gioco del lotto, con la conseguenza che tale attività non rientra nell'ambito dell'eccezione contemplata dall'art. 51 TFUE (punti 5-13). V., inoltre, Commissione c. Spagna, C-114/97, sent. 29 ottobre 1998, *Racc.* p. I-6717, punti 34-39, in cui la Corte è pervenuta allo stesso risultato relativamente a servizi resi da imprese e personale di sorveglianza; nonché Gambelli, C-243/01, sent. 6 novembre 2003, *Racc.* p. I-13031, punto 69.

⁽²⁷⁹⁾ V., ad esempio, Commissione c. Spagna, *sopra citata*, punto 42, dove si precisa che allo Stato membro è consentito limitare la libera circolazione delle persone per motivi di ordine pubblico, ma non di «porre alcuni settori economici, come quello di vigilanza privata, al riparo dall'applicazione di questo principio».

⁽²⁸⁰⁾ Humbel, 263/86, sent. 27 settembre 1988, *Racc.* p. 5365, punto 17. La

servizio ed il pagamento del suo corrispettivo possono anche non essere contestuali, come nel caso dei regimi di assicurazione volontaria o integrativa per la pensione di vecchiaia, in cui il corrispettivo è pagato con notevole anticipo rispetto alla prestazione del servizio, che avviene invece anni più tardi ⁽²⁸¹⁾. Inoltre, l'art. 57 del Trattato non richiede che il corrispettivo sia pagato direttamente da coloro che usufruiscono del servizio. Ad esempio, è stato considerato un servizio quello che i gestori di reti di distribuzione via cavo forniscono alle emittenti, trasmettendo ai loro abbonati i programmi televisivi inviati dalle emittenti in questione: in tale ipotesi è pacifico che i gestori delle reti via cavo traggono il corrispettivo del servizio reso alle emittenti dai canoni che percepiscono dagli abbonati e non dalle emittenti ⁽²⁸²⁾. Anche le prestazioni mediche sono comprese nella previsione dell'art. 57, che siano dispensate in ambito ospedaliero o meno; del pari non ha rilievo la circostanza che in alcuni Stati membri esse rientrino nel sistema previdenziale e dunque non siano pagate direttamente dal paziente ⁽²⁸³⁾. Per contro, si è invece escluso che rientrasse nella nozione di servizio l'insegnamento impartito nell'ambito del sistema nazionale della pubblica istruzione, in quanto si tratta di un'attività svolta dallo Stato non a fini di lucro, ma per adempiere ai propri compiti sociali ed educativi nei confronti dei cittadini, nonché finanziata dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori; e ciò indipendente-

Corte ha peraltro chiarito, sia pure in un contesto diverso, che non è configurabile l'ipotesi di prestazione di un servizio in assenza di pattuizioni tra le parti e nella misura in cui il compenso ricevuto dal prestatore non costituisca il controvalore del servizio prestato; nella specie, la Corte ha pertanto escluso che un musicista che si esibisce nella pubblica via possa essere qualificato come prestatore di servizi (Tolsma, C-16/93, sent. 3 marzo 1994, *Racc.* p. I-743, punti 14-19).

⁽²⁸¹⁾ Danner, C-136/00, sent. 3 ottobre 2002, *Racc.* p. I-8147, e Skandia, C-422/01, sent. 26 giugno 2003, *Racc.* p. I-6817.

⁽²⁸²⁾ Bond van Adverteerders, 352/85, sent. 26 aprile 1988, *Racc.* p. 2085, punto 16.

⁽²⁸³⁾ Smits e Peerbooms, C-157/99, sent. 12 luglio 2001, *Racc.* p. I-5473, punto 53 e seguenti; Muller-Fauré e van Riet, C-385/99, sent. 13 maggio 2003, *Racc.* p. I-4509, punto 103; Watts, C-372/04, sent. 16 maggio 2006, *Racc.* p. I-4325, punto 86; Aikaterini Stamatelaki, C-444/05, sent. 19 aprile 2007, *Racc.* p. I-3185, punti 18, 19, 21 e 23.

mente dalle tasse scolastiche cui sono tenuti i destinatari dell'attività⁽²⁸⁴⁾.

In secondo luogo, la nozione di servizio è definita in modo *residuale*. L'art. 57 ne contiene infatti una formulazione al negativo, in quanto si riferisce alle prestazioni che non siano regolate dalle disposizioni sulla circolazione delle merci, dei capitali e delle persone⁽²⁸⁵⁾. In sostanza, la nozione di servizio comprende ogni attività economicamente rilevante che si traduca principalmente in una prestazione e non in uno scambio di beni, come si evince dal carattere residuale della disciplina in questione rispetto a quella relativa alle altre libertà consacrate dal Trattato, nonché dalle esemplificazioni contenute nello stesso art. 57, riguardanti le attività industriali, commerciali, artigiane e delle libere professioni.

Quanto, più in dettaglio, ai confini con le altre libertà, va osservato che essi non sempre risultano del tutto chiari. Ad esempio, nonostante la specificità e la rilevanza degli aspetti di politica sociale e di circolazione dei lavoratori, inerenti all'attività di un'impresa che fornisce manodopera, la Corte ha considerato che in un caso del genere si è in presenza pur sempre di una prestazione di servizi. Infatti, i lavoratori rimangono alle dipendenze dell'impresa che fornisce la manodopera, senza alcun rapporto contrattuale con l'utilizzatore di essa⁽²⁸⁶⁾.

⁽²⁸⁴⁾ Humbel, punti 18-19, *sopra citata*. V. inoltre Wirth, C-109/92, sent. 7 dicembre 1993, *Racc.* p. I-6447, punto 15, in cui la Corte ha considerato che anche i corsi dispensati in istituti di insegnamento superiore (nella specie un corso di jazz/sassofono), purché finanziati essenzialmente da enti pubblici, non costituiscono una prestazione di servizi. Essa ha tuttavia precisato che gli stessi corsi integrano un servizio, ai sensi della disciplina in questione, qualora si tratti invece di istituti finanziati essenzialmente da fondi privati, in particolare dagli studenti o dai loro genitori, dovendosi in tal caso ammettere che tali istituti perseguono uno scopo di lucro.

⁽²⁸⁵⁾ Gebhard, C-55/94, sent. 30 novembre 1995, *Racc.* p. I-4165, punto 22.

⁽²⁸⁶⁾ Webb, 279/80, sent. 17 dicembre 1981, *Racc.* p. 3305, punti 9-10. V. inoltre Vander Elst, C-43/93, sent. 9 agosto 1994, *Racc.* p. I-3803, in cui la Corte ha escluso che siano applicabili ai lavoratori di Paesi terzi alle dipendenze di un'impresa stabilita in uno Stato membro e che si rechi in un altro Stato membro per effettuare una prestazione di servizi, le norme nazionali sul lavoro subordinato, considerato che tali lavoratori sono comunque sottoposti alle corrispon-

Rispetto al diritto di stabilimento, le disposizioni sui servizi risultano «subordinate», nel senso ancora una volta di «residuali». Nel marcare il confine tra le due libertà, la Corte di giustizia ha posto l'accento sul carattere temporaneo ed occasionale che contraddistingue la prestazione di servizi rispetto allo stabilimento; carattere, che va valutato in relazione alla durata, frequenza, periodicità e continuità della prestazione, e che non esclude in ogni caso la possibilità per il prestatore di avere, nello Stato ospitante, un ufficio od altro tipo di infrastruttura necessaria e meramente funzionale allo svolgimento della sua attività in regime di libera prestazione dei servizi⁽²⁸⁷⁾. Rientrano, pertanto, nella nozione di servizio, ai sensi del Trattato, anche attività la cui prestazione si estende nel tempo per un periodo prolungato, persino più anni, come avviene ad esempio nell'ambito della costruzione di un grande edificio. Possono essere qualificate «servizi» perfino le prestazioni che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisce in maniera più o meno frequente e regolare, anche per un periodo di tempo prolungato, a persone stabilite in uno o più altri Stati membri, come ad esempio l'attività di consulenza o di informazione fornita dietro retribuzione⁽²⁸⁸⁾.

In relazione alla disciplina delle merci, è stato invece precisato, ad esempio, che l'importazione in un Paese membro di materiale pubblicitario e di biglietti di lotteria, destinati a consentire agli abitanti di tale Stato di partecipare ad una lotteria organizzata in un

denti norme dello Stato di stabilimento dell'impresa e che l'attività di quest'ultima integra una prestazione di servizi. Per un'applicazione recente di tale giurisprudenza, v. Commissione c. Italia (Agenzia di lavoro interinale), C-279/00, sent. 7 febbraio 2002, in *Racc.* I-1425, punto 17 e seguenti.

⁽²⁸⁷⁾ Gebhard, *sopra citata*, punti 26-27; Reisebüro Broede, C-3/95, sent. 12 dicembre 1996, *Racc.* p. I-6511, punti 19-22; Commissione c. Italia (avvocati), C-145/99, sent. 7 marzo 2002, *Racc.* p. I-2235, punto 22; Commissione c. Italia (architetti), C-298/99, sent. 21 marzo 2002, *Racc.* p. I-3129, punto 56.

⁽²⁸⁸⁾ Schnitzer, C-215/01, sent. 11 dicembre 2003, *Racc.* p. I-14847, punti 30 e 31, in cui la Corte precisa pure che «nessuna disposizione del Trattato consente di determinare, in maniera astratta, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizio, in un altro Stato membro, non può più essere considerata prestazione di servizi ai sensi del Trattato».

altro Stato, si ricollega ad un'attività di servizi ai sensi dell'art. 57 TFUE e rientra pertanto nell'ambito di applicazione della disciplina sui servizi e non in quella delle merci ⁽²⁸⁹⁾. Più in generale, si è escluso che rientrino nell'art. 34 TFUE supporti materiali e forniture di merci che non sono fini a se stessi, ma accessori alla prestazione di servizi ⁽²⁹⁰⁾. Peraltro, non è escluso che la valutazione debba investire entrambi i profili, la circolazione e delle merci e dei servizi, nella misura in cui l'uno non sia prevalente rispetto all'altro ⁽²⁹¹⁾.

Infine, relativamente al confine con la libertà di circolazione dei capitali, costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ogni divieto o impedimento al trasferimento dei mezzi finanziari necessari all'esecuzione della prestazione, così come ogni divieto o impedimento al pagamento della prestazione, qualora gli scambi di servizi tra Stati membri siano limitati *soltanto* da restrizioni ai relativi pagamenti ⁽²⁹²⁾. Insomma, il turista, che è libero di recarsi in un altro Paese dell'Unione, deve poter essere libero di disporre anche del denaro necessario al pagamento dei servizi di cui va ad usufruire, al pari

⁽²⁸⁹⁾ Schindler, C-275/92, sent. 24 marzo 1994, *Racc.* p. I-1039, punti 21-24.

⁽²⁹⁰⁾ V., ad esempio, *Federacion de Distribuidores Cinematográficos*, C-17/92, sent. 4 maggio 1993, *Racc.* p. I-2239, punti 9-12, in cui la Corte ha implicitamente escluso che il supporto materiale delle opere cinematografiche fosse tale da far qualificare come merce e non come prestazione di servizi la distribuzione di films; nonché *van Schaik*, C-55/93, sent. 5 ottobre 1994, *Racc.* p. I-4837, punti 12-14, in cui si è affermato che la manutenzione di un veicolo in un altro Stato membro integra una prestazione di servizi, anche qualora comporti una fornitura di merci, avendo quest'ultima carattere puramente accessorio rispetto alla prestazione in questione.

⁽²⁹¹⁾ *Canal Satélite Digital*, C-390/99, sent. 22 gennaio 2002, *Racc.* p. I-607, punto 31 e seguenti.

⁽²⁹²⁾ Un'affermazione in tal senso era già contenuta nel Programma Generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, del 18 dicembre 1961 (GUCE del 15 gennaio 1962, p. 32). Al riguardo, va tuttavia precisato che, come rilevato dalla stessa Corte nel caso *Bachmann*, C-204/90, sent. 28 gennaio 1992, *Racc.* p. I-249, punto 34, le norme sulla circolazione dei capitali non vietano «le restrizioni che non riguardano i trasferimenti di capitali, ma che sono la conseguenza indiretta di restrizioni riguardanti altre libertà fondamentali». Sul punto v. anche *Veronica*, C-148/91, sent. 3 febbraio 1993, *Racc.* p. I-487, nostre conclusioni, p. I-505, specialmente il punto 8.

del paziente che va a curarsi o dello studente che va a studiare in un altro Stato membro, non diversamente peraltro dal titolare dell'impresa aggiudicataria di un appalto, che deve poter disporre dei mezzi necessari a far fronte a tutte le spese occorrenti e deve poter poi riportare in sede i proventi dell'attività svolta ⁽²⁹³⁾.

Tornando agli elementi essenziali della prestazione di servizi, è necessario, in terzo luogo, il carattere *transfrontaliero* della prestazione, nel senso che il prestatore deve essere stabilito in un Paese membro diverso da quello in cui risiede il destinatario o che, comunque, deve trattarsi di una fattispecie i cui elementi non si esauriscano all'interno di un solo Stato membro ⁽²⁹⁴⁾. I casi tipici sono, ad esempio, quello del libero professionista che svolge un'attività di consulenza o di progettazione in uno Stato membro diverso da quello in cui ha il suo studio; quello dell'albergatore che ospita turisti stranieri; quello della società di assicurazioni che assicura un bene localizzato in un altro Paese membro; quello delle trasmissioni televisive che raggiungono telespettatori in un Stato diverso da quello di emissione; quello della banca che offre un servizio in un Paese diverso da quello in cui è localizzata o comunque a non residenti.

Come si evince già da questi pochi esempi, le ipotesi in cui può tradursi il carattere transfrontaliero della prestazione sono diverse. Innanzitutto, può aversi lo *spostamento del prestatore del servizio in*

⁽²⁹³⁾ V. *infra*, questo capitolo, parr. 21 e 22.

⁽²⁹⁴⁾ La giurisprudenza più recente sembra invero aver attenuato la rilevanza del carattere transfrontaliero del servizio. V., al riguardo, *Guimont*, C-448/98, sent. 5 dicembre 2000, *Racc.* p. I-10663, punto 23; *Anomar*, C-6/01, sent. 11 settembre 2003, *Racc.* p. I-8621, punto 41; *Mauri*, ordinanza 17 febbraio 2005, C-250/03, *Racc.* p. I-1267, punto 21; *Servizi ausiliari dottori commercialisti*, C-451/03, sent. 30 marzo 2006, *Racc.* p. I-2941, punto 29; e *Cipolla*, C-94/04 e C-202/04, sent. 5 dicembre 2006, *Racc.* p. I-11421, punto 30, in cui la Corte ammette esplicitamente che tutti gli elementi della controversia si collocano all'interno di un unico Stato membro, ma ritiene comunque utile fornire una risposta al giudice del rinvio «in particolare nel caso in cui il diritto nazionale imponga, in un procedimento come quello in esame, di riconoscere ad un cittadino italiano gli stessi diritti di cui godrebbe, in base al diritto comunitario, un cittadino di un altro Stato membro nella medesima situazione».

uno Stato membro diverso da quello in cui egli è stabilito, segnatamente nel Paese del destinatario della prestazione. Si tratta dell'ipotesi più frequente e di prima lettura, espressamente prefigurata dall'art. 57 del Trattato. È il caso, ad esempio, dell'avvocato che difende un cliente dinanzi ad un tribunale di un altro Stato membro o di un medico che va a curare un paziente che risiede in un altro Paese membro.

La seconda ipotesi è quella dello *spostamento del destinatario del servizio nello Stato in cui è stabilito il prestatore*. Caso di scuola è quello del turista che usufruisce di tutti i servizi, appunto turistici, nel Paese in cui si reca: dall'albergo al ristorante, al taxi. In un primo tempo era stato sollevato qualche dubbio circa la possibilità di ricomprendere anche il destinatario del servizio tra i beneficiari del regime di libera prestazione dei servizi. Nella sentenza *Luisi e Carbone*, ben nota in materia di circolazione dei capitali, la Corte ha tuttavia precisato che, mentre lo spostamento del prestatore è espressamente prefigurato dall'art. 57 del Trattato, lo spostamento del destinatario «ne costituisce il necessario complemento che risponde allo scopo di liberalizzare ogni attività retribuita e non regolata dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali»⁽²⁹⁵⁾.

La terza ipotesi è che né il prestatore né il destinatario si spostano in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti: *a spostarsi è solo il servizio*. È questo il caso, ad esempio, dei servizi finanziari, bancari ed assicurativi, nonché, nel settore delle professioni liberali, della consulenza prestata per corrispondenza o con altri mezzi di comunicazione a distanza⁽²⁹⁶⁾. È questo altresì il caso della diffusione transfrontaliera via etere o via satellite di programmi televisivi: sono infatti questi ultimi a raggiungere gli utenti, senza che vi sia alcuno spostamento del prestatore del servizio. La distribuzione via cavo di programmi televisivi provenienti da un altro Stato membro, poi, come rilevato dalla Corte, implica la prestazio-

⁽²⁹⁵⁾ Causa 286/82 e 26/83, sent. 31 gennaio 1984, *Racc.* p. 377, punto 10.

⁽²⁹⁶⁾ V., ad esempio, *Säger*, C-76/90, sent. 25 luglio 1991, *Racc.* p. I-4221.

Schwarz, C-76/05, sent. 11 settembre 2007, *Racc.* p. I-6849, punto 36; Commissione c. Germania, C-318/05, sent. 11 settembre 2007, *Racc.* p. I-6957, punto 65.

ne di almeno due servizi: il primo è quello che le reti riceventi forniscono alle stazioni emittenti, trasmettendo i programmi agli abbonati; il secondo è quello che le stazioni emittenti forniscono invece alle società di pubblicità, mandando in onda i messaggi pubblicitari⁽²⁹⁷⁾.

Nell'ipotesi ora considerata rientrano anche le attività che consistono nel fornire in modo permanente e continuo un servizio a destinatari stabiliti in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il prestatore, non avendo alcun rilievo, ai fini della qualificazione della fattispecie come prestazione di servizi, la mancanza di contatto fisico tra i soggetti coinvolti e lo Stato ospite⁽²⁹⁸⁾. In proposito, la Corte ha avuto modo di precisare che gli artt. 56 e 57 del Trattato non richiedono che l'attività, in cui si concretizza il servizio, venga indirizzata anche a destinatari stabiliti nello Stato di origine del prestatore, sì che non è precluso ad un'impresa di offrire servizi soltanto in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita⁽²⁹⁹⁾.

Infine, vi è l'ipotesi in cui *il destinatario della prestazione ed il prestatore del servizio sono stabiliti nello stesso Stato membro ed è solo il prestatore a spostarsi*⁽³⁰⁰⁾ ovvero *si spostano entrambi ed insieme per raggiungere il luogo in cui la prestazione deve essere eseguita*. È, quest'ultimo, il caso, ad esempio, dei gruppi di turisti (destinatari del servizio) e delle rispettive guide (prestatori del servizio), provenienti da uno stesso Stato membro, allorché si spostano insieme per raggiungere il luogo in cui la prestazione deve essere eseguita⁽³⁰¹⁾.

⁽²⁹⁷⁾ *Bond van Adverteerders*, 352/85, sent. 26 aprile 1988, *Racc.* p. 2085, punto 14.

⁽²⁹⁸⁾ *TV 10*, C-23/93, sent. 5 ottobre 1994, *Racc.* p. I-4795; *Alpine Investments*, C-384/93, sent. 10 maggio 1995, *Racc.* p. I-1141, punto 30; *Gourmet Int. Products*, C-405/98, sent. 8 marzo 2001, *Racc.* p. I-1795, punto 37 e seguenti.

⁽²⁹⁹⁾ *VT 4*, C-56/96, sent. 5 giugno 1997, *Racc.* p. I-3143, punto 22.

⁽³⁰⁰⁾ V., ad esempio, *Hubbard*, C-20/92, sent. 1 luglio 1993, *Racc.* p. I-3777, punto 12.

⁽³⁰¹⁾ V. Commissione c. Francia, Commissione c. Italia, Commissione c. Grecia, rispettivamente C-154/89, C-180/89, C-198/89, sentt. 26 febbraio 1991, rispettivamente *Racc.* p. I-659, *Racc.* p. I-709, *Racc.* p. I-727.

18. IL REGIME DELLA LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI: A) LE MISURE DISCRIMINATORIE

La disciplina materiale della libera prestazione dei servizi, secondo lo schema logico di tutto il settore della circolazione delle persone e in definitiva dell'intero sistema del mercato comune, è anzitutto fondata sul divieto di discriminazioni in base alla nazionalità. È quanto emerge, in particolare, dall'art. 57, ultimo comma, TFUE, secondo cui «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». Lo stesso Trattato, tuttavia, non si limita a prescrivere il principio del trattamento nazionale; ed infatti l'art. 56, 1° comma, TFUE, non vieta unicamente le discriminazioni basate sulla nazionalità, ma più in generale le «*restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione (...) nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione*». A ciò si aggiunga che, in base all'art. 61 TFUE, fino a quando permangono negli Stati membri restrizioni alla libera prestazione dei servizi, «ciascuno degli Stati membri le applica senza distinzione di nazionalità o di *residenza* a tutti i prestatori di servizi contemplati dall'art. 56, 1° comma».

Il tenore di siffatte prescrizioni, ed in particolare l'esplicito riferimento al criterio della residenza, si spiega agevolmente ove si consideri che rispetto alla libera prestazione dei servizi il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede non gioca un ruolo assoluto e decisivo come nel caso del diritto di stabilimento. Tenuto conto infatti della circostanza che in tale ipotesi «l'attraversamento delle frontiere» non si accompagna ad uno stabile insediamento, il principio del trattamento nazionale rischierebbe di tradursi in restrizioni ultronee rispetto a tale caratteristica della prestazione dei servizi. In altre parole, se fosse lecito imporre ai prestatori stranieri le stesse condizioni che lo Stato ospitante richiede ai propri cittadini per l'esercizio di determinate attività, condizioni che presuppongono uno stabile collegamento con tale Stato, la libera prestazione dei servizi ne

potrebbe risultare completamente vanificata, così come la sua specificità rispetto allo stabilimento.

Quanto ai tempi ed ai modi della liberalizzazione, anche in materia di prestazione dei servizi il Trattato originario aveva previsto la consueta gradualità, nel senso che tale obiettivo doveva essere raggiunto entro la fine del periodo transitorio. Era previsto il consueto obbligo di *standstill*, imposto agli Stati membri (già art. 62 CE, abrogato con il Trattato di Amsterdam), nonché il compito affidato alle istituzioni comunitarie di adottare, da un lato, un Programma Generale e direttive volte ad eliminare le restrizioni esistenti (già art. 63 CE, divenuto infine art. 59 TFUE), dall'altro, direttive per il ravvicinamento delle disposizioni nazionali ed il reciproco riconoscimento dei diplomi (già art. 66 CE, divenuto infine art. 62 TFUE, che rinvia all'art. 53 TFUE in tema di stabilimento).

L'assenza di intervento normativo, nel corso del periodo transitorio, sia in merito all'adozione delle direttive c.d. di assimilazione, quelle cioè volte a sopprimere le restrizioni esistenti, sia e soprattutto in relazione alle direttive di coordinamento e sul riconoscimento dei diplomi, ritardava tuttavia i tempi della liberalizzazione, impedendo così ai cittadini comunitari la possibilità di avvalersi pienamente della libertà in questione ⁽³⁰²⁾.

In tale contesto, è stata pertanto la giurisprudenza della Corte di giustizia che si è rivelata, ancora una volta, determinante; e ciò nella misura in cui, affermando la diretta applicabilità degli articoli del Trattato CEE corrispondenti agli attuali artt. 56 e 57 TFUE, a partire dalla scadenza del periodo transitorio, ha avuto un ruolo d'impulso e comunque effetti di notevole portata quanto alla stessa operatività della libertà in questione. Nella sentenza *Van Binsber-*

⁽³⁰²⁾ A differenza di quanto avvenuto in relazione all'intervento normativo, il legislatore comunitario ha tempestivamente provveduto all'adozione di un Programma Generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, del 18 dicembre 1961 (GUCE del 15 gennaio 1962, p. 32), in cui era anzitutto ribadito che costituisce restrizione vietata, dunque da eliminare, ogni divieto o impedimento, previsto da disposizioni legislative o amministrative o anche da prassi nazionali, frapposto alle attività non salariate del prestatore di servizi e che consista in un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini dello Stato ospite.

gen, la Corte, premesso che la libertà in questione costituisce una libertà fondamentale del sistema dell'Unione europea, ha rilevato infatti che l'applicazione dell'art. 56 TFUE, subordinata durante il periodo transitorio all'emanazione di direttive, non è più sottoposta, scaduto il predetto termine, ad alcuna condizione⁽³⁰³⁾; ne consegue che gli artt. 56 e 57 TFUE «hanno efficacia diretta e possono venir fatti valere dinanzi ai giudici nazionali, almeno nella parte in cui impongono la soppressione di tutte le discriminazioni che colpiscono il prestatore di un servizio a causa della sua nazionalità o della sua residenza in uno Stato diverso da quello in cui il servizio viene fornito»⁽³⁰⁴⁾.

Il primo aspetto rilevante del regime della libera prestazione dei servizi risiede proprio nel principio del trattamento nazionale, che, in ragione del suo carattere fondamentale, ha indotto la Corte ad affermare l'effetto diretto degli artt. 56 e 57 TFUE, in quanto impongono un obbligo preciso e incondizionato quale l'abolizione di tutte le discriminazioni fondate sulla nazionalità o la residenza del prestatore⁽³⁰⁵⁾. In tal senso, pur rilevando l'utilità delle direttive di armonizzazione, la Corte ha comunque e nella sostanza privilegiato la realizzazione dello scopo di liberalizzazione prescritto dal Trattato fin dall'origine. Il Trattato di Amsterdam ha infine preso atto del superamento della disciplina transitoria, sostituendo la previsione originaria della *graduale soppressione*, con la prescrizione

⁽³⁰³⁾ 33/74, sent. 3 dicembre 1974, *Racc.* p. 1299, punti 23-27.

⁽³⁰⁴⁾ Nel senso che, avendo acquisito efficacia diretta ed incondizionata a partire dalla scadenza del periodo transitorio, l'art. 56 TFUE impedisce l'applicazione di qualsiasi atto interno ad esso contrario, v. Webb, 279/80, sent. 17 dicembre 1981, *Racc.* p. 3305, punto 13; Ciola, C-224/97, sent. 29 aprile 1999, *Racc.* p. I-2517, punto 26.

⁽³⁰⁵⁾ Pertanto, non solo le varie scadenze previste nel Programma Generale, ma le stesse direttive destinate ad attuare il principio del trattamento nazionale hanno conservato un'utilità solo nella misura in cui, come già sottolineato per il diritto di stabilimento, ne facilitino l'esercizio effettivo. Al riguardo v., tra le altre, Van Bins-bergen, *sopra citata*, punti 20-24; e Commissione c. Germania, 205/84, sent. 4 dicembre 1986, *Racc.* p. 3755, punto 25, in cui la Corte ha ribadito che, a partire dalla data di scadenza del periodo transitorio, l'applicabilità delle norme sulla prestazione dei servizi «non è subordinata all'armonizzazione o al coordinamento delle legislazioni degli Stati membri».

ne pura e semplice del divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi (attuale art. 56 TFUE).

L'effetto diretto delle disposizioni in discorso vale in tutta la sua ampiezza, impedendo tanto l'applicazione di misure di carattere normativo, quanto di provvedimenti amministrativi di carattere individuale⁽³⁰⁶⁾. La Corte ha poi precisato che il diritto alla libera prestazione dei servizi può essere fatto valere anche nei confronti dello Stato in cui il prestatore è stabilito, quando presta servizi in un altro Stato membro⁽³⁰⁷⁾.

Il secondo aspetto rilevante del regime della libera prestazione dei servizi è dato dalla portata sostanziale e non solo formale del divieto di restrizioni discriminatorie⁽³⁰⁸⁾. Ciò vuol dire che sono vietate anche quelle restrizioni che, pur non discriminatorie sul piano formale, in quanto colpiscono anche i cittadini o le società nazionali, di fatto si risolvono in una restrizione per i prestatori stranieri, spesso più vistosa⁽³⁰⁹⁾.

Tipico è il requisito della residenza, non a caso espressamente assimilato alla nazionalità e come tale vietato già dal Trattato, in quanto condizione spesso richiesta per l'esercizio di determinate

⁽³⁰⁶⁾ Ciola, C-224/97, sent. 29 aprile 1999, *Racc.* p. I-2517.

⁽³⁰⁷⁾ Alpine Investments, C-384/93, sent. 10 maggio 1995, *Racc.* p. 1141, punti 15 e 20-22; Carpenter, C-60/00, sent. 11 luglio 2002, *Racc.* p. I-6279, punto 30.

⁽³⁰⁸⁾ Invero, già il Programma Generale, più volte citato, comprendeva tra le restrizioni vietate «le condizioni alle quali le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative subordinino la prestazione di servizi e che, quantunque applicate senza riguardo alla nazionalità, ostacolano soltanto o prevalentemente la prestazione di questi servizi da parte di stranieri».

⁽³⁰⁹⁾ V., in particolare, De Coster, C-17/00, sent. 29 novembre 2001, *Racc.* p. I-9445, punto 29; Mobistar e Belgacom Mobile, C-544/03 e C-545/03, sent. 8 settembre 2005, *Racc.* p. I-7723, punto 29; Cipolla, C-94/04 e C-202/04, sent. 5 dicembre 2006, *Racc.* p. I-11421, punto 56, in cui la Corte sottolinea che l'art. 56 TFUE «impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi, stabilito in un altro Stato membro, in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora tale restrizione si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli di altri Stati membri, quando sia tale da vietare o rendere più difficili le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi».

attività e che, se richiesta anche agli stranieri, di fatto ne impedisce la prestazione di servizi. È così che, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una normativa nazionale relativa all'esercizio della professione di avvocato, che richiedeva la residenza nel Paese membro in cui doveva essere fornita la prestazione, la Corte ha affermato che la condizione della residenza può equivalere a vanificare l'effetto utile dell'art. 56 TFUE, il cui oggetto è precisamente quello di consentire di svolgere temporaneamente l'attività a chi non risiede nel Paese membro in cui la prestazione è fornita⁽³¹⁰⁾. Del pari, nel caso *Coenen*⁽³¹¹⁾, è stato ribadito che una normativa nazionale non può rendere impossibile, attraverso la condizione della residenza, l'esercizio del diritto alla libera prestazione dei servizi, quando condizioni meno restrittive possono comunque realizzare lo scopo di far rispettare le regole professionali in vigore nello Stato ospite⁽³¹²⁾. Ancora, l'obbligo di stabilirsi a titolo principale in Italia, imposto alle società di intermediazione mobiliare, è stato considerato la negazione stessa della libertà di prestazione dei servizi, neppure necessario per realizzare gli obiettivi perseguiti dalla normativa italiana⁽³¹³⁾. Incompatibile è stata considerata, infine, anche la normativa italiana che limitava ai cittadini residenti in una determinata provincia (Bolzano) il diritto all'uso della lingua tedesca nei processi, escludendo i cittadini di lingua tedesca che appartengono ad altri Paesi dell'Unione e che beneficiano della libera prestazione di servizi⁽³¹⁴⁾.

Il requisito della residenza non è evidentemente il solo che rischia di tradursi, per gli stranieri, nell'impossibilità di prestare i propri servizi o comunque in un onere maggiore e, di fatto, discri-

⁽³¹⁰⁾ Van Binsbergen, 33/74, sent. 3 dicembre 1974, *Racc.* p. 1299, punto 11; v., più in generale, Factortame, C-221/89, sent. 25 luglio 1991, *Racc.* p. I-3905, punto 32; Commissione c. Spagna, C-114/97, sent. 29 ottobre 1998, *Racc.* p. I-6717, punti 44 e seguenti.

⁽³¹¹⁾ Causa 39/75, sent. 26 novembre 1975, *Racc.* p. 1547.

⁽³¹²⁾ V. anche Transporoute, 76/81, sent. 10 febbraio 1982, *Racc.* p. 417.

⁽³¹³⁾ Commissione c. Italia, C-101/94, sent. 6 giugno 1996, *Racc.* p. I-2691, punto 31.

⁽³¹⁴⁾ Bickel e Franz, C-274/96, sent. 24 novembre 1998, *Racc.* p. I-7637, punti 20 e seguenti.

minatorio. Come si è accennato, la giurisprudenza della Corte di giustizia è invero orientata nel senso che costituiscono una violazione degli artt. 56 e 57 TFUE «non solo le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza del prestatore, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, sebbene basata su criteri in apparenza neutri, produca in pratica lo stesso risultato»⁽³¹⁵⁾.

Una discriminazione dissimulata è stata individuata, ad esempio, nell'obbligo di versare la quota di contributi a carico del datore di lavoro che effettui una prestazione di servizi, in quanto esteso alle imprese stabilite in un altro Paese dell'Unione e quivi sottoposte agli obblighi contributivi dei datori di lavoro. In tale ipotesi, infatti, il pagamento dei contributi si risolve in un onere economico supplementare per i datori di lavoro stranieri, essendo questi ultimi comunque tenuti al pagamento dei medesimi contributi già nel loro Paese di stabilimento⁽³¹⁶⁾. Del pari, non è compatibile con il regime in questione esigere dai lavoratori alle dipendenze di un'impresa stabilita in uno Stato membro, temporaneamente inviati in un altro Stato membro per effettuarvi una prestazione di servizi, il possesso di un permesso di lavoro rilasciato dalle autorità di quest'ultimo Stato; e ciò nella misura in cui tali lavoratori tornano nel loro Paese di residenza o di origine, in cui sono – all'occorrenza – forniti di regolare permesso di lavoro, dopo aver svolto il loro compito nello Stato membro della prestazione⁽³¹⁷⁾.

⁽³¹⁵⁾ *Seco*, 62 e 63/81, sent. 3 febbraio 1982, *Racc.* p. 223, punto 8; *Guiot*, C-272/94, sent. 28 marzo 1996, *Racc.* p. I-1905, punto 10. Una ricognizione della ricordata giurisprudenza della Corte è stata operata dalla Commissione nella Comunicazione sulla libera circolazione dei servizi, in GUCE C 334, del 9 dicembre 1993.

⁽³¹⁶⁾ *Seco*, *sopra citata*, punto 9; *Guiot*, *sopra citata*, punti 14-20.

⁽³¹⁷⁾ V., in tal senso, *Rush Portuguesa*, C-113/89, sent. 27 marzo 1990, *Racc.* p. I-1417; *Vander Elst*, C-43/93, sent. 9 agosto 1994, *Racc.* p. I-3803, punti 18-21. La particolarità di quest'ultima sentenza risiede nel fatto che, nel caso di specie, si trattava di un'impresa belga che occupava lavoratori marocchini. V. inoltre, nello stesso senso, *Guiot*, *sopra citata*.

19. *Segue: B)* LE MISURE INDISTINTAMENTE APPLICABILI

Le restrizioni alla libertà di prestazione dei servizi all'interno del mercato comune non si esauriscono con le violazioni – palesi o meno – del divieto di discriminazione. Il principio del trattamento nazionale ha infatti un valore non assoluto, bensì relativo, per il semplice ma decisivo motivo che, a differenza di quanto si verifica nell'ipotesi dello stabilimento, in quella della prestazione di servizi il «contatto» con la comunità territoriale ed il sistema dello Stato in cui la prestazione è fornita, è un contatto solo occasionale e soprattutto «temporaneo», almeno nell'ipotesi più tradizionale di libera prestazione dei servizi, che è quella in cui il prestatore, o il destinatario, si sposta nel Paese in cui la prestazione è rispettivamente fornita o ricevuta. A maggior ragione ciò vale per l'ipotesi in cui non c'è spostamento fisico né del prestatore né del destinatario, ma solo del servizio in quanto tale.

La conseguenza è, come si è già accennato, che il trattamento nazionale è solo il parametro minimo della legittimità delle restrizioni, ma non sempre sufficiente a renderle compatibili con quanto richiesto dal diritto dell'Unione europea. Se così non fosse, un'applicazione puramente meccanica del principio del trattamento nazionale potrebbe condurre a restringere comunque in modo ulteriore la prestazione di servizi e ad equiparare in modo arbitrario il regime della libertà di stabilimento a quello proprio della libera prestazione dei servizi⁽³¹⁸⁾.

In altre parole, il disposto degli artt. 56 e 57 TFUE non può significare che tutta la legislazione nazionale, applicabile ai cittadini di uno Stato membro e relativa normalmente all'attività permanente delle persone in esso stabilite, possa essere applicata integralmente e allo stesso modo alle attività di carattere temporaneo ed occasionale esercitate da persone stabilite in altri Stati membri⁽³¹⁹⁾. Subordinare l'esercizio della libertà di prestazione dei ser-

⁽³¹⁸⁾ Gouda, 288/89, sent. 25 luglio 1991, *Racc.* p. 4007, conclusioni nostre, punto 13; Säger, 76/90, sent. 25 luglio 1991, *Racc.* p. I-4221.

⁽³¹⁹⁾ Webb, 279/80, sent. 17 dicembre 1981, *Racc.* p. 3805, punto 16; Commissione c. Francia, C-294/89, sent. 10 luglio 1991, *Racc.* p. I-3591, punto 26;

vizi alle stesse condizioni poste per lo stabilimento priverebbe, in definitiva, del suo effetto utile la disciplina rivolta a garantire la libera prestazione dei servizi⁽³²⁰⁾. In questo senso, l'applicazione del principio di libertà di prestazione dei servizi può pertanto tradursi in una situazione di maggior favore formale per i prestatori di servizi (o i destinatari, all'occorrenza) stranieri rispetto ai cittadini ed alle società del Paese in cui la prestazione è fornita⁽³²¹⁾.

In definitiva, è incompatibile con l'art. 56 TFUE, quantomeno in via di principio, qualsiasi restrizione imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita⁽³²²⁾. Una siffatta affermazione può certo essere intesa nel senso che l'incompatibilità investe misure sì indistintamente applicabili, ma di fatto discriminatorie, in quanto comportano un onere maggiore per gli operatori stabiliti in uno Stato membro diverso da quello nel quale effettuano la prestazione di servizi.

La giurisprudenza più recente ha tuttavia chiarito, in termini inequivocabili e con approccio analogo a quello già rilevato in te-

Commissione c. Italia, C-264/99, sent. 8 giugno 2000, *Racc.* p. I-4417, punti 12-13.

⁽³²⁰⁾ Mazzoleni, C-165/98, sent. 15 marzo 2001, *Racc.* p. I-2189, punto 23.

⁽³²¹⁾ V., in tema di esercizio della professione di avvocato, Commissione c. Germania, 427/85, sent. 25 febbraio 1988, *Racc.* p. 1123, punti 41-42; Commissione c. Francia, C-294/89, sent. 10 luglio 1991, *Racc.* p. I-3591, punti 26-28 e 35; nonché Corte Cost., sent. 28 febbraio 1996, n. 61. Si discosta dall'approccio menzionato unicamente il caso Koestler, 15/78, sent. 24 ottobre 1978, *Racc.* p. 1971, punto 5, in cui la Corte ha affermato che «il trattato, pur vietando le discriminazioni, non impone tuttavia alcun obbligo nel senso che al prestatore di servizi straniero debba essere concesso, in funzione della sua legge nazionale, un trattamento più favorevole di quello riservato al prestatore stabilito nello Stato in cui viene fornita la prestazione». Si è trattato tuttavia di un caso isolato e molto specifico, forse finanche condizionato dalla particolarità della misura in discussione: era infatti esclusa, in base alla legislazione dello Stato membro in cui era effettuata la prestazione di servizi, la possibilità di agire in giudizio per il recupero di crediti corrispondenti a debiti di gioco.

⁽³²²⁾ In tal senso v., ad esempio, Commissione c. Francia, C-154/89, sent. 26 febbraio 1991, *Racc.* p. I-659, punto 12; nonché Gouda, *sopra citata*, punto 10; Alpine Investments, C-384/93, sent. 10 maggio 1995, *Racc.* p. I-1141, punti 35 e seguenti.

ma di libera circolazione delle merci, che sono in principio vietate tutte le misure restrittive e non solo quelle che si risolvono in una discriminazione, in diritto o in fatto, a danno di prestatori stranieri o stabiliti in altri Stati membri. Come precisato nella sentenza *Säger*, l'art. 56 richiede infatti «la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi»⁽³²³⁾. L'art. 56 osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione dei servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro⁽³²⁴⁾.

Sulla base di tale approccio, sono state dichiarate in contrasto con la disciplina in questione, ad esempio, normative che richiedano il possesso di una particolare qualifica professionale alle guide che si spostano in un altro Stato membro insieme a gruppi di turisti, di cui sono gli accompagnatori, gli uni e gli altri provenienti da uno stesso Stato membro⁽³²⁵⁾; ovvero a società che offrono un servizio di sorveglianza e di rinnovo di brevetti⁽³²⁶⁾. Sono inoltre ritenute contrarie all'art. 56 del Trattato normative nazionali che prescrivono all'impresa che fornisce servizi di avere la sede legale ovvero una dipendenza nel territorio dello Stato membro della pre-

⁽³²³⁾ *Säger*, C-76/90, sent. 25 luglio 1991, *Racc.* p. I-4221, punto 12; *Reiseburo Broede*, 3/95, sent. 12 dicembre 1996, *Racc.* p. I-6511, punto 25; *Syndesmos*, C-398/95, sent. 5 giugno 1997, *Racc.* p. I-3091, punto 16 (nella specie è stata considerata incompatibile una normativa nazionale che imponeva la forma del contratto di lavoro subordinato per l'attività di guida turistica); *Bacardi France*, C-429/02, sent. 13 luglio 2004, *Racc.* p. I-6613, punto 31.

⁽³²⁴⁾ *De Coster*, C-17/00, sent. 29 novembre 2001, *Racc.* p. I-9445, punto 30; *Mobistar e Belgacom Mobile*, C-544/03 e C-545/03, sent. 8 settembre 2005, *Racc.* p. I-7723, punto 30; *Cipolla*, C-94/04 e C-202/04, sent. 5 dicembre 2006, *Racc.* p. I-11421, punto 57; Commissione c. Germania, C-490/04, sent. 18 luglio 2007, *Racc.* p. I-4051, punto 63.

⁽³²⁵⁾ Commissione c. Francia, Commissione c. Italia, Commissione c. Grecia, rispettivamente C-154/89, C-180/89, C-198/89, sent. 26 febbraio 1991, rispettivamente *Racc.* p. I-659, *Racc.* p. I-709, *Racc.* p. I-727.

⁽³²⁶⁾ *Säger*, *sopra citata*, punti 12-15.

stazione, condizione che costituisce la negazione stessa della libera prestazione dei servizi; ovvero impongono un deposito cauzionale presso una banca dello Stato ospite⁽³²⁷⁾. Allo stesso modo, sono state considerate incompatibili con gli artt. 56 e 57 normative nazionali che, imponendo adempimenti legali, finiscono per ostacolare o rendere anche meno attraente l'attività del prestatore stabilito in uno Stato membro diverso, in cui fornisce servizi analoghi: è il caso, ad esempio, delle normative nazionali che impongono la condizione dell'iscrizione ad un albo professionale o nel registro delle imprese ad operatori stabiliti in altri Paesi membri⁽³²⁸⁾.

20. *Segue: c)* LE CONDIZIONI SPECIFICHE IMPOSTE AL PRESTATORE E GIUSTIFICATE DALL'INTERESSE GENERALE

Va anzitutto sottolineato che tra le misure distintamente applicabili (ovvero discriminatorie) e quelle indistintamente applicabili c'è una differenza sostanziale sul piano delle eccezioni consentite. Le prime, infatti, sono ammissibili solo se possono farsi rientrare in una deroga espressamente prefigurata dal Trattato: ad esempio, dall'art. 52 cui rinvia l'art. 62 TFUE, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Ed è appena il caso di precisare che, in quanto norma derogatoria, quella ricordata è di stretta interpretazione, sì che sicuramente

⁽³²⁷⁾ Commissione c. Italia, C-279/00, sent. 7 febbraio 2002, *Racc.* p. I-1425, punto 31 e seguenti.

⁽³²⁸⁾ *De Agostini*, C-34 e 36/95, sent. 9 luglio 1997, *Racc.* p. I-3843; *Parodi*, C-222/95, sent. 9 luglio 1997, *Racc.* p. I-3899; *Arblade e Leloup*, C-369 e 376/96, sent. 23 novembre 1999, *Racc.* p. I-8453, punto 40 e seguenti; *Corsten*, C-58/98, sent. 3 ottobre 2000, *Racc.* p. I-7919, punti 33-34. V. in particolare sulla questione dell'iscrizione degli agenti commerciali in albi professionali, *Bellone c. Yokohama*, C-215/97, sent. 30 aprile 1998, *Racc.* p. I-2191, punto 12 e seguenti (a seguito della quale anche Cass. lav. 18 maggio 1999, n. 4817, in *Foro it.* 1999, 2542); *Centrosteele c. Adipol*, C-456/98, sent. 13 luglio 2000, *Racc.* p. I-6007, punto 13 e seguenti; Commissione c. Italia, C-264/99, sent. 8 giugno 2000, *Racc.* p. I-4417, punti 12-14.

non comprende gli scopi di natura economica di una misura nazionale restrittiva ⁽³²⁹⁾.

Per quanto riguarda invece le misure restrittive indistintamente applicabili, anche qualora non discriminatorie, neppure di fatto, la Corte ha comunque insistito sul carattere eccezionale della possibilità di derogare al principio della libera prestazione dei servizi. Essa ha infatti affermato ⁽³³⁰⁾ che la libertà in questione, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata unicamente:

- da normative nazionali giustificate dall'interesse generale e che si applichino a ogni persona fisica o giuridica che eserciti una determinata attività sul territorio dello Stato ospitante ⁽³³¹⁾;
- nella misura in cui tale interesse non sia già salvaguardato dalle regole alle quali il prestatore è sottoposto nello Stato membro in cui è stabilito ⁽³³²⁾;

⁽³²⁹⁾ Bond van Adverteerders, 352/85, sent. 26 aprile 1988, *Racc.* p. 2085, punti 32 e 33; Gouda, *sopra citata*, punto 11; Commissione c. Paesi Bassi, 353/89, sent. 25 luglio 1991, *Racc.* p. 4069, punto 15; Ciola, C-224/97, sent. 29 aprile 1999, *Racc.* p. I-2517, punto 16.

⁽³³⁰⁾ Tra le tante e riassuntivamente, Corsten, *sopra citata*, punto 35.

⁽³³¹⁾ La nozione di interesse generale è stata fin dall'inizio utilizzata dalla Corte in relazione alle, e tenuto conto delle, speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi. V., ad esempio, Van Binsbergen, 33/74, sent. 3 dicembre 1974, *Racc.* p. 1299, in cui il rispetto da parte degli ausiliari di giustizia delle regole professionali di organizzazione, di qualifiche, di deontologia, di controllo e di responsabilità è stato ritenuto corrispondere ad un imperativo di interesse generale (punto 12); Webb, 279/80, sent. 17 dicembre 1981, *Racc.* p. 3305, in cui si è affermato che l'attività di collocamento costituisce un settore particolarmente sensibile in quanto incide sia sul mercato del lavoro che sugli interessi dei lavoratori (punto 18); Guiot, C-272/94, sent. 28 marzo 1996, *Racc.* p. I-1905, punto 17, in cui è stato ritenuto che l'interesse alla protezione sociale dei lavoratori del settore edile, considerate le specificità di tale settore, può in via di principio giustificare una restrizione alla libertà di prestazione dei servizi.

⁽³³²⁾ In questo senso v., ad esempio, Van Wesemael, 110 e 111/78, sent. 18 gennaio 1979, *Racc.* p. 35, in cui si è escluso che l'obbligo di assumere artisti mediante un apposito ufficio di collocamento fosse obiettivamente necessario, atteso che il prestatore stabilito in un altro Stato membro era in possesso di una licenza rilasciata in condizioni comparabili a quelle richieste dallo Stato in cui la prestazione in questione era fornita. V. anche Guiot, *sopra citata*, punto 11; Sä-

- infine, se le normative nazionali in questione sono obiettivamente necessarie per il raggiungimento dello scopo perseguito (interesse generale) e a condizione che lo stesso risultato non possa essere ottenuto mediante misure meno restrittive della libertà in parola ⁽³³³⁾.

Ne consegue che è possibile derogare al principio fondamentale della libera prestazione dei servizi solo quando tali condizioni siano cumulativamente soddisfatte ⁽³³⁴⁾. Come si può notare, la Corte ha in definitiva applicato anche alla materia dei servizi la formula *Cassis de Dijon* utilizzata in tema di misure restrittive degli scambi di merci, dapprima implicitamente e poi, di recente, con maggiore chiarezza ⁽³³⁵⁾.

ger, C-76/90, sent. 25 luglio 1991, *Racc.* p. I-4221, punto 15; Kraus, C-19/92, sent. 31 marzo 1993, *Racc.* p. I-1663, punto 32; Gebhard, C-55/94, sent. 30 novembre 1995, *Racc.* p. I-4165, punto 37; Commissione c. Germania, C-490/04, sent. 18 luglio 2007, *Racc.* p. I-4051, punto 65.

⁽³³³⁾ È, questa, un'applicazione classica del principio di proporzionalità, sulla cui base, ad esempio, nella sentenza Van Binsbergen, *sopra citata*, punto 16, la Corte ha ritenuto che il buon funzionamento della giustizia, interesse generale invocato nella circostanza per giustificare le limitazioni alla libera prestazione di servizi, poteva essere realizzato mediante misure meno restrittive rispetto all'obbligo di residenza permanente, come ad esempio attraverso l'elezione del domicilio per le comunicazioni giudiziarie. V., inoltre, Gouda, *sopra citata*, punti 13 e 15, e le nostre conclusioni, par. 14; Corsten, *sopra citata*, punti 39 e seguenti; SETTG, C-398/95, sent. 5 giugno 1997, *Racc.* p. I-3091; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, sent. 30 marzo 2006, *Racc.* p. I-2941, punto 30; PDCM c. Regione Sardegna, C-169/08, sent. 17 novembre 2009, punti 42-45.

⁽³³⁴⁾ V. Alpine Investments, C-384/93, sent. 10 maggio 1995, *Racc.* p. I-1141, punti 40-56; Reisebüro Broede, *sopra citata*, punto 28 e seguenti; Gourmet Int. Products, C-405/98, sent. 8 marzo 2001, *Racc.* p. I-1795, punto 40 e seguenti.

⁽³³⁵⁾ L'elaborazione esplicita di un tale approccio è avvenuta nelle sentenze Gouda e Säger, *sopra citate*. V. più di recente, per l'affermazione di principio e meno per l'applicazione nel merito, Laara, C-124/97, sent. 21 settembre 1999, *Racc.* p. I-6067, punti 31 e seguenti. In quest'ultima sentenza, tra i motivi riconosciuti come rilevanti ai fini della deroga, si indicano la tutela dei consumatori e dell'ordine sociale. Nel merito, però, è assai discutibile che una normativa nazionale, che attribuisce ad un solo organismo pubblico i diritti esclusivi relativi all'esercizio degli apparecchi automatici per giochi d'azzardo, sia proporzionata agli scopi d'interesse generale rappresentati come giustificazione della deroga ad

Nella sentenza *Gouda*, peraltro, la Corte ha operato un'utile ricognizione esemplificativa delle «esigenze imperative connesse all'interesse generale» in relazione alle quali talune misure nazionali restrittive della libertà in parola sono state riconosciute compatibili con il diritto dell'Unione europea. Tra le esigenze imperative connesse all'interesse generale, menzionate nella sentenza, figurano: norme professionali intese a tutelare i destinatari di un servizio⁽³³⁶⁾; la tutela della proprietà intellettuale⁽³³⁷⁾; la tutela dei lavoratori⁽³³⁸⁾ e del consumatore⁽³³⁹⁾; la conservazione del patrimo-

una libertà fondamentale garantita dal Trattato. Si veda sul tema, negli stessi termini di Laara, anche Zenatti, C-67/98, sent. 21 ottobre 1999, *Racc.* p. I-7289. V. pure Gambelli, C-243/01, sent. 6 novembre 2003, *Racc.* I-13031, punto 69, ove la Corte ha corretto il tiro, mettendo in chiara evidenza che «laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giochi d'azzardo o alle scommesse affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, le autorità di tale Stato non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare» restrizioni al diritto di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

⁽³³⁶⁾ Van Wesemael, 110 e 111/78, sent. 18 gennaio 1979, *Racc.* p. 35, punto 28; Corsten, *sopra citata*, punto 38.

⁽³³⁷⁾ Coditel, 62/79, sent. 18 marzo 1980, *Racc.* p. 881.

⁽³³⁸⁾ V. Webb, *sopra citata*, punto 19; Rush Portuguesa, C-113/89, sent. 27 marzo 1990, *Racc.* p. I-1417, punto 18; Commissione c. Italia, C-279/00, sent. 7 febbraio 2002, *Racc.* p. I-1425, punto 19; Payroll Data Services, C-79/01, sent. 17 ottobre 2002, *Racc.* p. I-8923, punto 31. V., inoltre, Commissione c. Germania, *sopra citata*, punti 68 e seguenti, in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. La Corte giustifica, alla luce della protezione sociale dei lavoratori, l'obbligo, previsto dalla normativa tedesca, imposto al datore di lavoro di conservare, per almeno due anni, e di tradurre in tedesco i documenti dei lavoratori temporaneamente distaccati. Tale disposizione, sebbene configuri una restrizione alla libera prestazione dei servizi, imponendo oneri aggiuntivi per le imprese che hanno sede in un altro Stato membro, persegue un obiettivo di interesse generale, in quanto intende facilitare i necessari controlli per garantire l'osservanza delle disposizioni nazionali in materia di tutela dei lavoratori, soprattutto di quelle relative alla retribuzione e all'orario di lavoro. In senso contrario, v. Arblade, C-369/96 e C-376/96, sent. 23 novembre 1999, *Racc.* p. I-8453.

⁽³³⁹⁾ Commissione c. Francia, 220/83, sent. 4 dicembre 1986, *Racc.* p. 3663, punto 20; De Agostini e a., C-34-36/95, sent. 9 luglio 1997, *Racc.* p. I-3843, punto 53; Ambry, C-410/96, sent. 1 dicembre 1998, *Racc.* p. I-7875, punti 31 e seguenti.

nio storico-artistico nazionale⁽³⁴⁰⁾; la valorizzazione delle ricchezze archeologiche, storiche e artistiche e la migliore divulgazione delle conoscenze al riguardo⁽³⁴¹⁾.

Nel caso *Cipolla* la Corte ha ricompreso la tutela dei consumatori e della buona amministrazione della giustizia tra i motivi imperativi di interesse generale in grado di giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi, sempre che – beninteso – il provvedimento nazionale *de quo* sia idoneo a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto necessario per raggiungerlo⁽³⁴²⁾. Nella circostanza, la Corte, pur affermando l'incompatibilità in via di principio tra il divieto nazionale di derogare ai minimi tariffari degli avvocati e la libertà di prestazione dei servizi⁽³⁴³⁾, ha ritenuto comunque ammissibile la restrizione di tale libertà se diretta a soddisfare ragioni imperative di interesse generale. Essa ha lasciato tuttavia al giudice nazionale l'arduo compito di stabilire, in concreto, se ed in che misura il divieto in questione potesse essere giustificato.

Nella sentenza *Placanica*, concernente il gioco d'azzardo, la Corte ha stabilito che la normativa italiana in questione comportava restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi a causa, in particolare, del divieto penalmente sanzionato, in essa contenuto, di esercitare attività nel settore dei giochi d'azzardo in assenza di concessione o di autorizzazione di polizia, rilasciate dallo Stato italiano⁽³⁴⁴⁾. In quest'occasione, la Corte ha

⁽³⁴⁰⁾ Commissione c. Italia, C-180/89, sent. 26 febbraio 1991, *Racc.* p. I-709, punto 20.

⁽³⁴¹⁾ Commissione c. Francia, C-154/89, sent. 26 febbraio 1991, *Racc.* p. I-659, punto 17; Commissione c. Grecia, C-198/89, sent. 26 febbraio 1991, *Racc.* p. I-727, punto 21.

⁽³⁴²⁾ *Cipolla*, *sopra citata*, punto 64.

⁽³⁴³⁾ L'impossibilità di derogare alle tariffe minime è un ostacolo per gli avvocati provenienti da un altro Paese membro, poiché priva i legali comunitari della possibilità di fornire, chiedendo onorari inferiori a quelli tariffari, una concorrenza più efficace. Allo stesso modo, il divieto limita la scelta dei destinatari di servizi in Italia, giacché questi non possono ricorrere ai servizi di avvocati stabiliti altrove in Europa, offerti eventualmente ad un prezzo inferiore a quelli tabellari.

⁽³⁴⁴⁾ *Placanica*, C-338/04, C-359/04 e C-360/04, sent. 6 marzo 2007, *Racc.* p.

escluso direttamente che il sistema italiano potesse essere giustificato in virtù del perseguimento di interessi pubblici, quali la tutela del consumatore e la prevenzione dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco, in presenza di una politica espansiva dello Stato italiano nel settore dei giochi d'azzardo allo scopo di incrementare le entrate fiscali⁽³⁴⁵⁾. La Corte ha invece rimesso al giudice nazionale il compito di verificare se la normativa in questione rispondeva realmente all'obiettivo di prevenire l'esercizio delle attività nel settore dei giochi d'azzardo per fini criminali o fraudolenti, e se anche le altre condizioni indicate dalla giurisprudenza risultavano nella specie soddisfatte⁽³⁴⁶⁾. La successiva sentenza *Santa Casa* non sembra costituire un *revirement* della precedente giurisprudenza in tema di giochi e scommesse, pervenendo a soluzioni diverse soltanto in considerazione delle peculiarità del gioco *on line* e della normativa por-

I-3891, punto 71. La Corte è pervenuta a tale conclusione muovendo dalla premessa «che uno Stato membro non può applicare una sanzione penale per il mancato espletamento di una formalità amministrativa allorché l'adempimento di tale formalità viene rifiutato o è reso impossibile dallo Stato membro interessato in violazione del diritto comunitario» (punto 69). Sull'argomento v. anche Corte Cost., sent. n. 284 del 13 luglio 2007 (Giochi e scommesse II). Tale pronuncia ha riaperto il dibattito sul delicato equilibrio tra la competenza esclusiva degli Stati membri in materia penale e la tutela delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, sancendo, al punto 68, che la normativa penale nazionale non possa limitare le libertà fondamentali previste dal diritto dell'Unione europea. Cfr. Cass. Pen., Sez. II, sent. n. 16928 del 4 maggio 2007; in senso contrario, SS.UU. Cass. Pen., sent. n. 111 del 26 aprile 2004; Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 334 del 29 gennaio 2007. V., inoltre, Calfa, C-348/96, sent. 19 gennaio 1999, *Racc.* p. I-11, punto 17.

⁽³⁴⁵⁾ Placanica, *sopra citata*, punti 53 e 54.

⁽³⁴⁶⁾ Placanica, *sopra citata*, punti 55-58. Va segnalato che la giurisprudenza precedente aveva già qualificato come «motivi imperativi di interesse generale» gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco, nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale. V., in tal senso, Schindler, C-275/92, sent. 24 marzo 1994, *Racc.* p. I-1039, punti 57-60; Laara, C-124/97, sent. 21 settembre 1999, *Racc.* p. I-6067, punti 32 e 33; Zenatti, C-67/98, sent. 21 ottobre 1999, *Racc.* p. I-7289, punti 30 e 31; Gambelli e a., C-243/01, sent. 6 novembre 2003, *Racc.* p. I-13031, punto 67.

toghese⁽³⁴⁷⁾. Quest'ultima, infatti, è stata giudicata coerente con gli obiettivi perseguiti e non discriminatoria, in quanto ha precluso l'accesso al mercato a tutti gli operatori, nazionali e dell'Unione europea, affidando in esclusiva la gestione dei giochi *on line* ad un ente strettamente controllato dallo Stato la cui organizzazione e funzionamento sono disciplinati da considerazioni e da esigenze dirette al conseguimento di obiettivi di interesse generale pubblico.

Di particolare rilievo appare anche la sentenza *Laval*⁽³⁴⁸⁾, relativa ad una prestazione transfrontaliera di servizi effettuata con contestuale distacco di lavoratori nello Stato ospitante. La prestazione di servizi risultava, nella specie, ostacolata da un'azione collettiva intrapresa, conformemente alla normativa dello Stato ospitante, da alcuni sindacati dei lavoratori di tale Stato al fine di indurre il prestatore di servizi a corrispondere ai propri lavoratori distaccati la retribuzione e le condizioni di lavoro ritenute necessarie ad evitare eventuali pratiche di *social dumping*. Chiamata ad esprimersi sulla compatibilità di tale azione collettiva con l'art. 56 TFUE e la direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi⁽³⁴⁹⁾, la Corte ha precisato che il diritto di intraprendere un'azione collettiva⁽³⁵⁰⁾, che ha come scopo la protezione dei lavoratori dello Stato ospitante contro un'eventuale pratica di *social dumping* da parte del prestatore di

⁽³⁴⁷⁾ Liga Portuguesa de Futebol, C-42/07, sent. 8 settembre 2009.

⁽³⁴⁸⁾ *Laval*, C-341/05, sent. 18 dicembre 2007, *Racc.* p. I-11767.

⁽³⁴⁹⁾ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, in GUCE L 18 del 21 gennaio 1997, p. 1.

⁽³⁵⁰⁾ Nella sentenza la Corte ricorda che la tutela di un diritto fondamentale (nella specie il diritto all'azione collettiva) rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea, ancorché derivanti da una libertà fonamentale garantita dal Trattato, come la libera prestazione dei servizi (punto 93). Per la medesima affermazione nella giurisprudenza precedente, v. Omega, C-36/02, sent. 14 ottobre 2004, *Racc.* p. I-9609, punto 35, in relazione alla libera prestazione dei servizi, e Schmidberger, C-112/00, sent. 12 giugno 2003, *Racc.* p. I-5659, punto 74, in relazione alla libera circolazione delle merci.

servizi, può costituire una ragione imperativa di interesse generale tale da giustificare, in linea di principio, una restrizione ad una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato⁽³⁵¹⁾. Malgrado tale affermazione di principio, la Corte ha poi ritenuto, nel caso di specie, che l'art. 56 TFUE e la direttiva 96/71/CE ostassero all'azione collettiva intrapresa dal sindacato dei lavoratori, a motivo del particolare contesto normativo nazionale nel quale detta azione si inseriva⁽³⁵²⁾.

Sin qui la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di misure nazionali indistintamente applicabili e loro possibili giustificazioni. Una giurisprudenza che, come si è visto, è in continua evoluzione ed aperta a considerare, all'occorrenza, nuove esigenze di tutela come motivi imperativi di interesse generale, pur rimanendo sempre ferma sul principio che le deroghe ad una libertà fondamentale sono l'eccezione e non la regola. Dal sentiero tracciato fino ad oggi dalla Corte di giustizia si discosta tuttavia – e non poco – la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno⁽³⁵³⁾, precisamente nella parte in cui essa individua i motivi che possono essere invocati dagli Stati membri per giustificare eventuali restrizioni alla libertà di prestazione dei servizi rientranti nel suo campo di applicazione. L'art. 16 di tale direttiva, infatti, pur riba-

⁽³⁵¹⁾ *Laval*, sopra citata, punto 103. In tal senso v. anche *Arblade*, C-369/96 e C-376/96, sent. 23 novembre 1999, *Racc.* p. I-8453, punto 36; *Mazzoleni*, C-165/98, sent. 15 marzo 2001, *Racc.* p. I-2189, punto 27; *Finalarte*, C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, sent. 25 ottobre 2001, *Racc.* p. I-7831, punto 33; *International Transport Workers' Federation (Viking Line)*, C-438/05, sent. 11 dicembre 2007, punto 77.

⁽³⁵²⁾ In pratica, lo Stato ospitante (la Svezia) non aveva recepito correttamente la direttiva 96/71/CE, in relazione alla fissazione dei minimi salariali che il prestatore di servizi straniero avrebbe dovuto corrispondere ai propri lavoratori distaccati sul territorio di tale Stato. Sempre in tema di non corretto recepimento della direttiva sul distacco dei lavoratori ed in linea sostanzialmente con la sentenza *Laval*, sopra citata, v. anche *Rüffert*, C-346/06, sent. 3 aprile 2008, *Racc.* p. I-1989, e Commissione c. Lussemburgo, C-319/06, sent. 19 giugno 2008, *Racc.* p. I-4323.

⁽³⁵³⁾ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, in *GUUE L 376*, del 27 dicembre 2006, p. 36.

lando che gli Stati membri non possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i tradizionali principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità, proprio nel momento in cui procede a chiarire cosa debba in definitiva intendersi con il termine «necessità», menziona, come possibili giustificazioni delle restrizioni nazionali, unicamente le ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica e di tutela dell'ambiente⁽³⁵⁴⁾.

Non sembra potersi dubitare del fatto che la disposizione in parola si riferisca alle misure nazionali indistintamente applicabili e non a quelle discriminatorie, stante l'esplicito richiamo, in essa contenuto, al principio di non discriminazione quale condizione che le restrizioni degli Stati membri devono comunque rispettare per poter risultare lecite, e considerato anche che le misure nazionali discriminatorie sono consentite nelle sole ipotesi indicate dagli artt. 51 e 52 TFUE, richiamati in tema di prestazione di servizi dall'art. 62 TFUE. Nessun dubbio sembra esserci neppure sul fatto che, con l'art. 16, la direttiva servizi riduce drasticamente il numero e la tipologia dei motivi imperativi di interesse generale che la Corte ha finora concesso agli Stati membri come giustificazione di misure interne restrittive della libertà di prestazione dei servizi⁽³⁵⁵⁾.

L'art. 16 della direttiva dà luogo, in sostanza, a due regimi diversi di deroghe alla libera prestazione dei servizi, con riguardo alle misure nazionali indistintamente applicabili; due regimi, che si distinguono essenzialmente in base alla tipologia dei servizi conside-

⁽³⁵⁴⁾ La precisazione, contenuta nel par. 1 dell'art. 16, è ripetuta anche al successivo par. 3 dello stesso articolo, dove si aggiunge, però, che ad uno Stato membro «non può essere impedito di applicare, conformemente al diritto [dell'Unione], le proprie norme in materia di condizioni di occupazione, comprese le norme che figurano negli accordi collettivi».

⁽³⁵⁵⁾ Una novità del genere non si riscontra invece nelle disposizioni della direttiva concernenti la libertà di stabilimento. Rispetto a tale libertà, gli Stati membri continuano a godere pienamente della facoltà di invocare tutte le esigenze imperative di interesse generale fino ad oggi individuate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, o che saranno in futuro da questa individuate.

rati. Rispetto ai servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva, gli Stati membri si sono di fatto autolimitati, potendo d'ora innanzi invocare esclusivamente motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica e di tutela dell'ambiente a giustificazione delle loro misure nazionali indistintamente applicabili. Rispetto ai servizi che sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva, invece, gli Stati membri conservano la possibilità di invocare tutte le esigenze imperative connesse all'interesse generale finora individuate dalla Corte di giustizia o che saranno da questa individuate in futuro. È evidente che la scelta dell'autolimitazione, operata dagli Stati membri con l'adozione della direttiva 2006/123/CE, favorisce una più ampia ed effettiva circolazione dei servizi tra i Paesi dell'Unione, almeno con riguardo alle attività che rientrano nel campo di applicazione della direttiva. E ciò è sicuramente un bene, atteso che in tal modo si rafforza la regola della libera prestazione dei servizi, riducendone le eccezioni ⁽³⁵⁶⁾. Tutta-

⁽³⁵⁶⁾ Nell'ottica del *favor libertatis* va letta anche l'indicazione, contenuta nel par. 2 dell'art. 16, di alcuni requisiti che gli Stati membri non possono assolutamente imporre ai prestatori od ai destinatari di servizi. La direttiva menziona in proposito: l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul territorio dello Stato di destinazione del servizio; 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; 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; l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente; 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; 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; l'obbligo per il destinatario di servizi di ottenere un'autorizzazione o di presentare una dichiarazione alle autorità competenti dello Stato interessato, nonché i limiti discriminatori alla concessione di aiuti finanziari al destinatario di servizi a causa del fatto che il prestatore è stabilito in un altro Stato membro o in ragione del luogo in cui il servizio è prestato. La direttiva, sul punto, non innova affatto, avendo la Corte di giustizia già dichiarato – anche a più riprese – l'incompatibilità dei requisiti menzionati con le norme del Trattato. Tale

via, permane pur sempre qualche riserva di fondo in merito alla correttezza generale di tale operazione rispetto a quanto finora previsto dal Trattato e consentito dalla Corte di giustizia, che ne ha interpretato le disposizioni.

Le novità introdotte dalla direttiva 2006/123/CE, in punto di deroghe alla libera prestazione dei servizi, non si limitano, però, al solo art. 16 appena illustrato. Il successivo art. 17 aggiunge infatti, alle quattro deroghe generali previste dall'art. 16, quindici «ulteriori deroghe alla libera prestazione dei servizi». Più precisamente, ai sensi dell'art. 17 della direttiva è sottratta all'applicazione dell'art. 16 ed al principio della libera prestazione dei servizi, in esso ribadito, una serie piuttosto nutrita di materie e di servizi, che in gran parte risultano invero già disciplinati da altre direttive o regolamenti specifici ⁽³⁵⁷⁾. Al riguardo va osservato, in primo luogo, che

ripetizione non appare, però, del tutto priva di ogni utilità, atteso che essa rende quantomeno chiaro e visibile a tutti gli Stati membri (e non solo ai destinatari diretti delle sentenze della Corte), una volta per tutte, che determinati requisiti nazionali non possono essere tollerati ulteriormente.

⁽³⁵⁷⁾ In dettaglio, figurano nell'elenco dell'art. 17: i servizi di interesse economico generale forniti in un altro Stato membro; le materie disciplinate dalle direttive 96/71/CE, 95/46/CE e 77/249/CEE, concernenti rispettivamente il distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, il trattamento dei dati personali e l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (rispettivamente in GU L 18 del 21 gennaio 1997, p. 1; L 281 del 23 novembre 1995, p. 31; e L 78 del 26 marzo 1977, p. 17); le attività di recupero giudiziario dei crediti; le materie disciplinate dal titolo II della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30 settembre 2005, p. 22), compresi i requisiti, negli Stati membri dove il servizio è prestato, che riservano un'attività ad una particolare professione; le materie disciplinate dal regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno dall'Unione (GU L 149 del 5 luglio 1971, p. 2); le questioni disciplinate dalle disposizioni della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che stabiliscono le formalità amministrative a carico dei beneficiari da espletare presso le autorità competenti dello Stato membro in cui è prestato il servizio (GU L 158 del 30 aprile 2004, p. 77); l'obbligo di un visto o di un permesso di soggiorno per i cittadini di Stati terzi; le materie disciplinate dal regolamento (CEE) n. 259/93 relativo alle spedizioni di rifiuti (GU L 30 del 6 febbraio

il fatto che alcuni servizi rientrino fra le deroghe previste dall'art. 17 non implica ovviamente che le disposizioni nazionali ad essi relative siano, per ciò stesso, sottratte anche al rispetto dell'art. 56 TFUE. In secondo luogo, non applicandosi *in toto* l'art. 16, non vale, per le materie ed i servizi elencati all'art. 17, la limitazione dei motivi imperativi di interesse generale prevista dall'art. 16. Per tali materie ed attività di servizi varrà, dunque, la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, salvo diversa previsione contenuta in altri atti dell'Unione europea.

La direttiva servizi perdeva infine una deroga specifica, al principio della libera prestazione dei servizi, «per casi individuali». L'art. 18 stabilisce infatti che, in deroga all'art. 16 ed a titolo eccezionale, uno Stato membro può prendere, nei confronti di un prestatore stabilito in un altro Stato membro, misure relative alla sicurezza dei servizi, quando risultano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative: *a)* le disposizioni nazionali, a norma delle quali sono assunte tali misure, non sono state oggetto di armonizzazione a livello europeo, riguardante il settore della sicurezza dei servizi; *b)* le misure in questione proteggono maggiormente il destinatario del servizio rispetto a quelle che adotterebbe lo Stato membro di stabilimento del prestatore in conformità alla sue disposizioni nazionali; *c)* lo Stato membro di stabilimento non ha adottato alcuna misura o ha adottato misure insufficienti rispetto a quelle richiestegli dallo Stato di destinazione del servizio; *d)* le misure in questione risultano proporzionate. La stessa direttiva chiarisce che quanto consentito dall'art. 18 non pregiudica, in ogni caso, le disposizioni che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi o che permettono deroghe a tale libertà, contenute in altri atti dell'Unione ⁽³⁵⁸⁾.

1993, p. 1); i diritti di proprietà intellettuale; gli atti per i quali la legge richiede l'intervento di un notaio; le materie disciplinate dalla direttiva 2006/43/CE sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati (GU L 157 del 9 giugno 2006, p. 87); l'immatricolazione dei veicoli presi in leasing in un altro Stato membro; le disposizioni riguardanti obblighi contrattuali e non contrattuali, compresa la forma dei contratti, determinate in virtù delle norme di diritto internazionale privato.

⁽³⁵⁸⁾ È questo il caso, in particolare, della direttiva 2000/31/CE del Parla-

Va da ultimo ricordata, anche se in relazione ad un problema parzialmente diverso, la costante giurisprudenza della Corte secondo cui un prestatore di servizi non può invocare le norme relative alla libera circolazione dei servizi per sottrarsi a quelle che gli si applicherebbero in caso di stabilimento nello Stato in cui viene effettuato il servizio ⁽³⁵⁹⁾, con la conseguenza che uno Stato membro può legittimamente adottare i provvedimenti opportuni affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul suo territorio, non utilizzi tale libertà al fine di sottrarsi alle norme la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli fosse stabilito nello Stato in questione ⁽³⁶⁰⁾. Anche in questo caso, tuttavia, la Corte richiede che le misure adottate dallo Stato di destinazione del servizio – di fatto, richiedere al soggetto stabilito in un altro Stato membro il rispetto della normativa nazionale – siano giustificate da obiettivi di interesse generale. La Corte sembra così voler coordinare la giurisprudenza sull'uso distorto della libertà di prestazione dei servizi con quella sulle restrizioni non discriminatorie alla circolazione degli stessi. In entrambi i casi, infatti, la facoltà dello Stato ospitante di adottare misure restrittive viene limitata dalla necessità di rispettare le condizioni in precedenza ricordate, mentre sembra assumere minore rilevanza l'intento elusivo del prestatore del servizio. Va tuttavia segnalato che alcune pronunce sembrano assicurare una maggiore considerazione per gli interessi degli Stati, la cui rispondenza alla nozione di esigenza imperativa, ai sensi e per gli effetti che ci riguardano, è rimessa con maggiore discrezionalità alla determinazione unilaterale degli Stati medesimi ⁽³⁶¹⁾.

mento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), in GUUE L 178, del 17 luglio 2000, p. 1.

⁽³⁵⁹⁾ Van Binsbergen, 33/74, sent. 3 dicembre 1974, *Racc.* p. 1299, punto 13; Commissione c. Germania, 205/84, sent. 4 dicembre 1986, *Racc.* p. 3755, punto 22.

⁽³⁶⁰⁾ In tal senso v. Veronica, C-148/91, sent. 3 febbraio 1993, *Racc.* p. I-487, punto 12; nonché TV10, C-23/93, sent. 5 ottobre 1994, *Racc.* p. I-4795, punti 20 e 21.

⁽³⁶¹⁾ Anzi, con riferimento ad una fattispecie specifica, l'interesse dello Stato

21. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI: LA DISCIPLINA DEL TRATTATO DI ROMA E LE DIRETTIVE DI ATTUAZIONE

Nella generale enunciazione dell'art. 3 del Trattato, sia prima che dopo le modificazioni apportate dal Trattato di Maastricht, la libera circolazione dei capitali ha sempre trovato collocazione accanto alla circolazione delle persone e dei servizi, nell'unica previsione della lettera c). Lo stesso dicasi per l'art. 14, in cui la circolazione dei capitali è uno degli elementi dello «spazio senza frontiere interne». Ed invero neppure ad una riflessione superficiale può sfuggire la stretta complementarità dei movimenti di capitali rispetto all'insieme del mercato comune, cioè all'insieme degli scambi dei prodotti e dei fattori della produzione. La libertà di svolgere un'attività in un Paese comunitario diverso da quello di origine sarebbe evidentemente vanificata se non si accompagnasse alla libertà di trasferire le risorse necessarie e corrispondenti; e lo stesso dicasi con riguardo alla libertà di effettuare i pagamenti a corrispettivo di scambi di merci, di servizi e di capitali ⁽³⁶²⁾.

Il Trattato di Maastricht ha modificato sensibilmente la disciplina originaria dei movimenti dei capitali e dei pagamenti, a differenza di quella delle restanti libertà, che è viceversa rimasta invariata. Ciò non può sorprendere più di tanto, atteso che la previsione di una unione monetaria e di un rafforzato coordinamento delle politiche economiche ha ovviamente inciso profondamente in quei settori del mercato comune che maggiormente risentivano della significativa autonomia che il Trattato di Roma aveva lasciato ai singoli Stati membri in tema di politica economica e soprattutto monetaria: principalmente la liberalizzazione dei servizi finanziari, bancari e assicurativi e dei movimenti di capitali ⁽³⁶³⁾.

membro, nella veste di pretesa esigenza imperativa, sembra consentire perfino l'adozione di misure discriminatorie (Zenatti, C-67/98, sent. 21 ottobre 1999, *Racc.* p. I-7289). V. in senso contrario Gambelli, *sopra citata*.

⁽³⁶²⁾ La particolare importanza della libera circolazione dei capitali è stata affermata già in Thompson e a., 7/78, sent. 23 novembre 1978, *Racc.* p. 2247, punto 22.

⁽³⁶³⁾ Nel Trattato di Roma si coglieva agevolmente la più prudente e meno

L'art. 67 del Trattato (poi abrogato) disponeva che «Gli Stati membri sopprimono gradatamente fra loro, durante il periodo transitorio e nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune, le restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri e parimenti le discriminazioni di trattamento fondate sulla nazionalità o la residenza delle parti o sul luogo di collocamento dei capitali» ⁽³⁶⁴⁾.

«liberale» formulazione delle norme relative alla libera circolazione dei capitali di cui agli artt. 67-73 (tutti abrogati dal Trattato di Amsterdam), rispetto alla disciplina delle altre libertà. Il raggiungimento dell'obiettivo di una completa liberalizzazione risultava subordinato, infatti, al rispetto di numerose condizioni procedurali e temporali. V. Luisi e Carbone, 286/82 e 26/83, sent. 31 gennaio 1984, *Racc.* p. 377, punto 31, in cui si sottolinea «... la responsabilità che gli Stati membri, a norma degli artt. 104 e 107 del Trattato, hanno nel settore monetario e che implica la facoltà di adottare i provvedimenti idonei ad impedire fughe di capitali o altre analoghe speculazioni contro la moneta». In realtà, quanto più ci si avvicinava nella disciplina del mercato comune alla politica monetaria, tanto più prudente si rivelava la spinta liberalizzatrice e dunque meno perfetto era il regime della libertà di circolazione. La situazione che ne risultava era a volte e per certi aspetti contraddittoria o almeno complessa: basti pensare alla circostanza che, da un lato, il controllo e la disciplina del movimento interno e internazionale dei capitali sono sostanzialmente strumenti della politica monetaria degli Stati; dall'altro, quasi in un circolo vizioso, quest'ultima non può che essere condizionata dal movimento internazionale delle merci e dei fattori della produzione, ivi compreso il movimento dei capitali. Quanto appena considerato spiega dunque la prudenza con la quale era stata prefigurata nel Trattato la disciplina dei movimenti di capitali, che si collegava anche a quella dei servizi più strettamente contigui - banche e assicurazioni - e per i quali era stato introdotto, ed è rimasto, uno specifico riferimento ai tempi e ai modi di liberalizzazione della circolazione dei capitali (art. 51, n. 2, del Trattato).

⁽³⁶⁴⁾ Come si vede, vi erano almeno due elementi che rendevano «diverso» l'art. 67 rispetto alle corrispondenti disposizioni in tema di lavoratori (art. 39), stabilimento (art. 43) e servizi (art. 49), oltre che all'art. 28 sulle restrizioni alla circolazione delle merci. Il primo era sì letterale, ma emblematico: mentre nelle ricordate disposizioni la liberalizzazione era enunciata come obiettivo da realizzare senza alcuna imputazione di compiti («la libera circolazione è assicurata»: art. 39; «le restrizioni vengono gradatamente soppresse»: artt. 43 e 49); l'art. 67 demandava espressamente agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni. E la maggiore autonomia e responsabilità lasciata agli Stati membri era confermata dal 2° e 3° comma dell'art. 71 (poi abrogato), dove era dichiarata la *disponibilità* degli Stati ad andare oltre il livello di liberalizzazione prefigurato, in rapporto al-