

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 10 marzo 2015 [\(1\)](#)

Causa C-593/13

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
e a.
contro
Rina Services SpA,
Rina SpA e
SOA Rina Organismo di Attestazione SpA**

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato)

«Articoli 49 TFUE, 51 TFUE, 52 TFUE e 56 TFUE — Libertà di stabilimento — Libera prestazione di servizi — Partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri — Direttiva 2006/123/CE — Articolo 14 — Articolo 16 — Società incaricate di attestare il rispetto dei requisiti di legge da parte delle imprese che eseguono lavori pubblici — Normativa nazionale che impone a tali società di avere la propria sede legale nel territorio nazionale — Ordine pubblico e pubblica sicurezza»

1. La presente causa, che trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato italiano, permette alla Corte di giustizia di interpretare e di applicare, praticamente per la prima volta, le disposizioni sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi contenute nella direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno [\(2\)](#) (in prosieguo: la «direttiva sui servizi») [\(3\)](#), e tutto ciò alla luce delle disposizioni del Trattato FUE che disciplinano le libertà in parola.

2. La questione posta dal giudice del rinvio mira sostanzialmente ad appurare se sia compatibile con il diritto dell'Unione una normativa nazionale che impone alle società che intendono prestare determinati servizi (nella fattispecie, servizi di attestazione) in uno Stato membro di stabilire la propria sede legale nel territorio di quest'ultimo. Benché la condizione che un prestatore di servizi stabilisca la propria sede legale (o la residenza, nel caso delle persone fisiche) in un determinato luogo costituisca da lungo tempo oggetto di esame da parte della Corte di giustizia, che l'ha dichiarata incompatibile con il diritto primario [\(4\)](#), nella causa in esame la questione deve essere esaminata alla luce della direttiva sui servizi, che dà forma, nel diritto derivato, alla giurisprudenza consolidata in materia. Posta la questione in tali termini, la principale difficoltà non consiste tanto nello stabilire se, in circostanze come quelle del caso di specie, uno Stato membro possa subordinare al summenzionato requisito della residenza la prestazione di servizi di attestazione nel suo

territorio, dato che, come vedremo, la direttiva sui servizi è chiara in merito a tale punto, quanto piuttosto nel determinare fino a che punto l'ostacolo all'esercizio delle suddette libertà fondamentali, rappresentato da tale requisito discriminatorio, trovi giustificazione nel caso presente. La risposta a tale quesito ci imporrà anzitutto di individuare con precisione le disposizioni della direttiva sul diritto di stabilimento o sulla libera prestazione dei servizi che risultano applicabili alla fattispecie.

I – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

3. La direttiva sui servizi che, a norma del suo articolo 1, paragrafo 1, «stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi», non si applica, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera i), alle attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'attuale articolo 51 TFUE.

4. A tenore dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva sui servizi, intitolato «Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario»:

«Gli Stati membri applicano le disposizioni della presente direttiva nel rispetto delle norme del trattato che disciplinano il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi».

5. L'articolo 14 della citata direttiva, inserito nel capo III («Libertà di stabilimento dei prestatori»), così dispone:

«Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale (...);

(...)

3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;

(...)».

6. L'articolo 16 della direttiva sui servizi prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti.

Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio.

Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi:

a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della

sede,

- b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente,
- c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

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

- a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;

(...)

3. Allo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente, e in conformità del paragrafo 1. Allo stesso modo, a quello Stato membro non può essere impedito di applicare, conformemente al diritto comunitario, le proprie norme in materia di condizioni di occupazione, comprese le norme che figurano negli accordi collettivi.

(...».

B – *Diritto nazionale*

7. A termini dell'articolo 64, paragrafo 1, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (in prosieguo: il «DPR n. 207/2010»):

«1. Le Società Organismi di Attestazione sono costituite nella forma delle società per azioni, la cui denominazione sociale deve espressamente comprendere la locuzione "organismi di attestazione"; la sede legale deve essere nel territorio della Repubblica».

II – **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

8. La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato trae origine da tre controversie che oppongono la Presidenza del Consiglio dei Ministri e altre amministrazioni pubbliche italiane, rispettivamente, alla Rina Services SpA, alla Rina SpA e alla SOA Rina Organismo di Attestazione SpA (in prosieguo: la «SOA Rina»; nel corso della trattazione utilizzerò l'espressione «società del gruppo Rina» per indicare tali società cumulativamente) (5), in relazione all'obbligo sancito dal diritto italiano che impone alle «società organismi di attestazione» (in prosieguo: le «SOA») (6) di avere la sede legale in Italia. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e le altre amministrazioni pubbliche italiane interessate hanno proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato avverso le sentenze rese dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio in ciascuno dei suddetti tre procedimenti, con le quali tale organo giurisdizionale ha accolto, con sentenza non definitiva, i ricorsi separati in cui le tre società del gruppo Rina contestavano la legittimità dell'articolo 64, paragrafo 1, del DPR n. 207/2010.

9. Il Consiglio di Stato, che ha riunito le tre cause allo scopo di procedere ad un rinvio pregiudiziale, sottopone alla Corte le seguenti questioni:

- «1) Se i principi del Trattato sulla libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) e sulla libera prestazione di servizi (articolo 56 TFUE), nonché quelli di cui alla direttiva 2006/123/CE, ostino alla adozione ed applicazione di una normativa nazionale che

sancisce che per le SOA, costituite nella forma delle società per azioni, “la sede legale deve essere nel territorio della Repubblica”;

2) se la deroga di cui all’articolo 51 TFUE debba essere interpretata nel senso di ricomprendere una attività come quella di attestazione svolta da organismi di diritto privato, i quali: per un verso, devono essere costituiti nella forma delle società per azioni ed operano in un mercato concorrenziale; per altro verso, partecipano dell’esercizio di pubblici poteri e, per questo, sono sottoposti ad autorizzazione e a stringenti controlli da parte dell’Autorità di vigilanza».

10. Hanno formulato osservazioni scritte nel presente procedimento le società del gruppo Rina, il governo italiano, il governo svedese e la Commissione europea. Ai quesiti posti dalla Corte di giustizia in virtù dell’articolo 61, paragrafo 1, del regolamento di procedura, hanno risposto per iscritto i suddetti intervenienti nonché il governo polacco. All’udienza, tenutasi il 2 dicembre 2014, nella quale gli intervenienti sono stati invitati a concentrare i propri argomenti sulla prima questione pregiudiziale, hanno svolto osservazioni orali le stesse parti intervenienti che hanno presentato osservazioni scritte.

III – Osservazioni preliminari

11. Con le questioni pregiudiziali, e indipendentemente da ciò che verrà detto in merito alla seconda questione, il giudice del rinvio chiede se le disposizioni in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui al Trattato (articoli 49 TFUE e 56 TFUE) e alla direttiva sui servizi ostino ad una normativa nazionale come quella controversa nella presente causa, che impone alle SOA l’obbligo di avere la propria sede legale in Italia. Prima di rispondere, è necessario svolgere un paio di osservazioni preliminari.

12. In primo luogo, nei termini in cui viene formulata dal giudice del rinvio, la questione pregiudiziale suggerisce di verificare la compatibilità della normativa italiana controversa con il diritto dell’Unione alla luce di due parametri di riferimento: da un lato, le norme del Trattato e dall’altro, le disposizioni della direttiva sui servizi. Orbene, dato che la questione pregiudiziale di interpretazione che ci viene posta dal giudice nazionale non contesta la validità di nessuna delle disposizioni della direttiva sui servizi e poiché, come esaminerò in maniera più approfondita nei paragrafi successivi, quest’ultima ha armonizzato in modo completo l’oggetto della normativa applicabile al caso in esame, per valutare la normativa nazionale controversa sarà sufficiente interpretare le disposizioni della direttiva in parola (7).

13. In secondo luogo, per stabilire se occorra esaminare nel merito le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio, è necessario affrontare preliminarmente il problema costituito dal fatto che nella fattispecie sembra mancare un qualsiasi elemento transfrontaliero, giacché dal fascicolo trasmesso alla Corte emerge che tutti gli elementi della causa si esauriscono all’interno di un unico Stato membro, nel caso specifico, l’Italia: le ricorrenti nella presente causa sono tre società italiane aventi la sede legale in Italia che, tra le altre attività svolte, prestano servizi di certificazione in Italia (e in altri paesi). Esse impugnano una normativa italiana che subordina l’esercizio dell’attività delle SOA alla condizione che la sede legale di queste ultime sia in Italia. Nei limiti in cui la presente controversia sembra circoscritta ad una situazione puramente interna, si deve anzitutto stabilire se sia necessario che la Corte risponda alle questioni pregiudiziali poste dal Consiglio di Stato.

14. Si deve ammettere che la questione apparentemente semplice che ci viene rivolta dal giudice del rinvio presenta una certa componente «ipotetica» dal punto di vista dei fatti concreti che sono all’origine delle controversie principali. La società SOA Rina, ricorrente

in uno dei procedimenti principali e alla quale sono associate le altre ricorrenti, ha infatti la sede legale in Italia e ha prestato sino ad oggi servizi di certificazione in Italia. In tal senso, la normativa italiana controversa non sta ostacolando lo svolgimento, in Italia, delle attività di certificazione da parte della SOA Rina e delle sue consociate né, in linea di principio, impedisce a detta società di trasferire la propria sede all'estero e stabilirsi in un altro Stato membro, qualora lo desideri, ma è pur certo che, qualora si trasferisse, la ricorrente non potrebbe più prestare servizi di certificazione in Italia, in virtù dell'articolo 64, paragrafo 1, del DPR n. 207/2010.

15. D'altra parte, come ha sottolineato la Commissione all'udienza, e come ha rilevato la Corte di giustizia nelle sentenze *Attanasio Group* (8) e *SOA Nazionale Costruttori* (9), non si può in alcun modo escludere che imprese stabilite in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana siano state o siano interessate a svolgere attività di attestazione in quest'ultimo Stato membro. Come ha indicato la Commissione all'udienza, rispondendo ad uno dei quesiti che le erano stati rivolti, la situazione attuale, nei termini in cui viene esposta, risulta effettivamente «ipotetica», proprio per effetto del requisito fondamentale imposto dalla normativa italiana oggetto del presente procedimento, ma non si può escludere in assoluto che esistano operatori stabiliti in altri Stati membri ai quali l'articolo 64, paragrafo 1, del DPR n. 207/2010 sta di fatto impedendo di prestare servizi di certificazione in Italia.

16. Per le suesposte ragioni, ritengo pertanto che il caso di specie presenti un nesso sufficiente con gli scambi intracomunitari. Sono quindi dell'opinione che le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio debbano essere esaminate nel merito.

IV – Analisi

A – Sulla seconda questione pregiudiziale

17. Nel rispondere alle questioni pregiudiziali formulate dal Consiglio di Stato, si deve anzitutto considerare già risolta la seconda questione, relativa alla possibilità di applicare l'eccezione di cui all'articolo 51 TFUE (esercizio dei pubblici poteri) all'attività esercitata dalle SOA, eccezione attualmente contemplata anche dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera i), della direttiva sui servizi.

18. Si tratta, infatti, di una questione sulla quale la Corte di giustizia si è pronunciata recentemente, in occasione della sentenza *SOA Nazionale Costruttori* (10). In tale sentenza la Corte ha dichiarato che si non può sostenere che l'attività di attestazione delle SOA configuri una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, per le ragioni chiarite in tale sede e alle quali rinvio. Tale conclusione mi permette di passare all'esame della prima questione pregiudiziale formulata dal Consiglio di Stato, che è alla base della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

B – Sulla prima questione pregiudiziale

19. Con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se i principi sanciti dal Trattato e dalla direttiva sui servizi in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi ostino ad una normativa come quella italiana controversa (articolo 64, paragrafo 1, del DPR n. 207/2010), che impone alle SOA di avere la propria sede legale in Italia al fine di prestare servizi di attestazione. Per le ragioni precedentemente esposte (v. il paragrafo 12 delle presenti conclusioni), dobbiamo anzitutto chiederci se le direttive sui servizi sia applicabile alla fattispecie, nel qual caso non sarà necessario rispondere alla presente questione pregiudiziale prospettiva del diritto primario.

1. La direttiva sui servizi come criterio di valutazione e la natura armonizzatrice di alcune sue disposizioni

20. Sono del parere che la direttiva sui servizi sia applicabile alla fattispecie *ratione materiae*, dal momento che i servizi di certificazione di cui trattasi non sono esclusi dal suo ambito di applicazione (v. articolo 2, paragrafi 2 e 3, della direttiva in parola). Peraltro, tali servizi sono espressamente menzionati nell'elenco non esaustivo delle attività comprese nell'ambito di applicazione *ratione materiae* della menzionata direttiva, che compare nel considerando 33 di quest'ultima.

21. Ho già ricordato, nel paragrafo 12 di queste conclusioni, la costante giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui, qualora un settore abbia formato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione europea, qualunque provvedimento nazionale in materia dev'essere valutato sulla base delle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non di quelle del diritto primario (11).

22. Essendo stata concepita come strumento orizzontale che ricomprende un'ampia gamma di servizi (tutti quelli che non sono esplicitamente esclusi dal suo ambito di applicazione *ratione materiae*), la direttiva sui servizi non aspira ad armonizzare, in generale, la disciplina dei vari servizi a livello nazionale; ciononostante, esistono determinati aspetti concreti rispetto ai quali la direttiva realizza effettivamente un'armonizzazione completa *puntuale*, come vedremo più avanti.

23. Anche se la direttiva sui servizi non corrisponde esattamente al modello «classico» di norma armonizzatrice dell'Unione, come ho avuto modo di rilevare nelle mie conclusioni del 16 novembre 2011 nella causa *Duomo Gpa e a.* (12), ritengo che, per quanto concerne quegli aspetti specifici nei quali un'armonizzazione ben si produce, la compatibilità della normativa nazionale controversa con il diritto dell'Unione dovrà essere esaminata utilizzando quale criterio di valutazione la citata direttiva (13).

24. Ciò si verifica, secondo me, nel caso degli articoli 14 e 16 della direttiva sui servizi. Ritengo che, con tali disposizioni, il legislatore dell'Unione, avvalendosi sostanzialmente della tecnica dell'«integrazione negativa» (14) per far sì che gli Stati membri eliminino dai loro ordinamenti le restrizioni ingiustificate della libera prestazione dei servizi, abbia realizzato un'armonizzazione «completa», che ci permette di utilizzare dette disposizioni come criteri per la valutazione di provvedimenti come quello controverso nella presente causa.

2. Individuazione della libertà fondamentale interessata

25. Una volta appurato che al caso di specie devono essere applicate in via prioritaria le disposizioni della direttiva sui servizi, in quanto gli aspetti che qui interessano sono stati oggetto di un'armonizzazione completa, la questione che si pone successivamente riguarda l'individuazione delle disposizioni specifiche della direttiva da applicare alla fattispecie. Si deve tener presente che la direttiva raccoglie sotto capi diversi le norme, rispettivamente, sulla «libertà di stabilimento dei prestatori» (capo III) e quelle sulla «libera circolazione dei servizi» (capo IV). In ciascun capo vengono stabilite, in maniera più o meno dettagliata, le condizioni per l'esercizio, vuoi della libertà di prestazione dei servizi vuoi, in particolare, della libertà di stabilimento, sotto forma di «requisiti» che gli Stati membri o non possono assolutamente imporre o che possono imporre soltanto in determinate circostanze. Poiché, logicamente, tali disposizioni non coincidono, stabilire quali norme della direttiva sui servizi risultino direttamente applicabili alla fattispecie è una questione di importanza cruciale.

26. Le parti intervenute nel presente procedimento hanno anzitutto inteso individuare la

libertà fondamentale interessata nella fattispecie, operazione che determinerebbe l'applicazione dell'uno o dell'altro capo della direttiva. La maggioranza degli intervenienti ha ritenuto che la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento siano entrambe interessate prima facie. La Repubblica italiana sostiene invece che la causa riguarda soltanto la libertà di stabilimento.

27. È indubbio che la questione controversa ha ad oggetto una disposizione nazionale riguardante l'ubicazione della sede legale di una società che intende prestare servizi in un determinato Stato membro. Da tale punto di vista, e per quello che espongo nei seguenti paragrafi, difficilmente si potrebbe negare che la presente causa riguardi un problema di «stabilimento».

28. Al contempo, tuttavia, se consideriamo l'impatto della disposizione nazionale controversa sulle libertà fondamentali, appare evidente che ciò che tale disposizione *ostacola* è la prestazione di servizi da parte di una società stabilita in un altro Stato membro, senza aver potuto tuttavia limitare la libertà di tale società di stabilirsi in tale altro Stato membro.

29. In sintesi, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, la disposizione controversa *condiziona* in termini astratti la decisione di una società di stabilirsi o meno in uno Stato membro in funzione dei propri interessi. Tuttavia, non vi sono dubbi sul fatto che detta disposizione non costituisce un *impedimento* all'esercizio del diritto di stabilirsi in un qualsiasi Stato membro.

30. Per quanto attiene alla libera prestazione dei servizi, la disposizione nazionale controversa opera invece direttamente come un divieto assoluto: una società stabilita in un altro Stato membro non può prestare servizi di attestazione in Italia (15).

31. In ogni caso tanto il capo III quanto il capo IV della direttiva sui servizi contengono disposizioni che potrebbero applicarsi alla fattispecie [segnatamente, l'articolo 14, paragrafi 1 e 3, e l'articolo 16, paragrafo 2, lettera a)]. Si deve inoltre considerare che, in tale situazione, la normativa nazionale deve essere valutata alla luce *sia* delle disposizioni del capo III *sia* di quelle contenute nel capo IV della direttiva in parola.

32. Orbene, quando ci troviamo di fronte ad una disposizione nazionale che, da un lato, costituisce un ostacolo insormontabile all'esercizio di una libertà fondamentale e, dall'altro, si limita a sottoporre ad una condizione l'esercizio di un'altra libertà, credo che occorra anzitutto esaminare la questione nell'ottica della prima situazione e che sarà necessario esaminare la questione alla luce della seconda situazione soltanto nel caso in cui si ravvisi una giustificazione per quanto riguarda tale prospettiva.

33. Sulla scorta di tutte le considerazioni suesposte, passo ora ad analizzare – dalla prospettiva della direttiva sui servizi, poiché, come ho già indicato nel precedente paragrafo 25, le pertinenti disposizioni della direttiva hanno realizzato un'armonizzazione completa in maniera puntuale degli aspetti da esse regolati – l'obbligo sancito dalla normativa italiana di cui trattasi nella specie, che impone alle SOA di stabilire la loro sede legale in Italia per poter prestare servizi di certificazione in tale paese.

3. Analisi dell'obbligo controverso alla luce dei «requisiti vietati» di cui all'articolo 16 della direttiva sui servizi

34. Come la Corte ha già avuto occasione di statuire nell'ambito della sentenza Commissione/Italia (16) «il requisito in base al quale le imprese (...) devono avere la sede legale o una dipendenza nel territorio nazionale è direttamente in contrasto con la libera

prestazione dei servizi in quanto rende impossibile la prestazione, in tale Stato membro, di servizi da parte delle imprese stabilite in altri Stati».

35. D'altra parte, nell'ottica di un mercato unico e per consentire la realizzazione degli obiettivi di quest'ultimo, il diritto dell'Unione osta parimenti all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che produca l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro (17).

36. La citata giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di libera prestazione dei servizi è ora espressamente incorporata nella direttiva sui servizi, con la quale il legislatore dell'Unione ha «codificato», all'articolo 16, i requisiti ai quali non può essere subordinato, ad opera degli Stati membri, l'accesso ad un'attività di prestazione di servizi o il suo esercizio nel loro territorio da parte di prestatori stabiliti in altri Stati membri. Specificamente, l'articolo 16, paragrafo 2, della citata direttiva contiene un elenco non esaustivo di siffatti requisiti già esaminati, in passato, dalla Corte di giustizia in diverse sentenze.

37. Tra le altre previsioni, l'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva sui servizi stabilisce che «[g]li Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti seguenti: a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio».

38. A differenza dell'articolo 14 della direttiva sui servizi, il successivo articolo 16, paragrafo 2, lettera a), non si riferisce all'obbligo per il prestatore di avere la «sede sociale» nel territorio nazionale, ma piuttosto all'«obbligo per il prestatore di essere stabilito sul (...) territorio [nazionale]». Ciononostante, in parte in virtù del parallelismo con l'articolo 14 (18), sono incline ad interpretare l'espressione «essere stabilito» di cui all'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sui servizi come un riferimento che comprende anche la «sede sociale» delle persone giuridiche (19).

39. A termini del Manuale per l'attuazione della direttiva sui servizi (20) (punto 7.1.3.4.) «[l]'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), riguarda i requisiti che obbligano i prestatori di un altro Stato membro ad istituire uno stabilimento nello Stato membro in cui desiderano prestare servizi transfrontalieri. Come affermato dalla CGCE, tali requisiti negano il diritto alla libera prestazione di servizi sancito dall'articolo [56 TFUE], poiché, imponendo al prestatore di avere un'infrastruttura stabile nello Stato membro di destinazione, escludono la possibilità di prestare il servizio a titolo temporaneo».

40. In effetti l'articolo 16 della direttiva sui servizi si applica unicamente ai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri che desiderano prestare i propri servizi nello Stato membro di destinazione. Ove quest'ultimo imponesse ai prestatori a stabilirsi nel suo territorio per prestare i loro servizi, verrebbe negato il diritto stesso di prestare servizi in uno Stato membro essendo stabiliti in un altro (21). Ritengo che con ciò non ci si riferisca unicamente all'obbligo di stabilire la sede sociale nello Stato membro di destinazione dei servizi, ma che si tratti di uno dei casi contemplati dall'articolo 16, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sui servizi, in quanto si può considerare che la sede costituisca uno degli elementi dell'«infrastruttura stabile» cui si riferisce l'articolo 4, punto 5, della citata direttiva per definire lo stabilimento (22). Come ha già dichiarato la Corte di giustizia nella sentenza Commissione/Italia (23), «[p]er quanto riguarda l'obbligo (...) di avere una sede permanente a livello nazionale o locale, si deve osservare che, mentre il requisito di un'autorizzazione costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi, il requisito relativo ad un centro di attività stabile costituisce di fatto la negazione stessa di tale libertà. Esso ha come conseguenza di privare di ogni effetto utile [l'articolo 56 TFUE], il cui scopo consiste per l'appunto nell'eliminare le restrizioni alla libera prestazione dei servizi da parte di persone

non stabilite nello Stato nel cui territorio dev'essere fornita la prestazione» (24).

41. Di conseguenza, la normativa italiana impone un requisito apertamente discriminatorio, che è compreso tra quelli espressamente vietati dall'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva sui servizi, in quanto impedisce alle società stabilite in altri Stati membri di prestare servizi di attestazione in Italia, a meno che non trasferiscano la loro sede legale in tale paese. Ciò detto, resta ancora da analizzare la questione se le ragioni invocate dal governo italiano per giustificare il provvedimento di cui è causa possano essere accolte.

4. Su una possibile giustificazione del provvedimento controverso

42. Il governo italiano invoca una serie di ragioni che, a suo giudizio, giustificano l'adozione del provvedimento controverso. In particolare, come indica il governo italiano «[i]l buon funzionamento e l'efficacia del sistema unico di qualificazione presuppongono una costante vigilanza (...) che si esercita attraverso penetranti poteri di controllo e sanzionatori (...). Tale sistema di controlli è indispensabile per garantire interessi pubblici che la Corte ha già riconosciuto costituire motivi imperativi idonei a giustificare una restrizione alle libertà fondamentali, perché ascrivibili alla tutela dei destinatari di servizi (...), quali la garanzia dell'assenza di interessi commerciali o finanziari che possano determinare comportamenti non imparziali o discriminatori da parte delle SOA. Controlli che, si noti, non riguardano solo la struttura proprietaria e gestionale della società, ma anche i suoi addetti e dipendenti, i quali a norma della legge italiana devono offrire, individualmente, garanzie di terzietà (...), non devono possedere interessi in imprese che svolgono lavori pubblici o privati o, comunque, trovarsi in altra situazione che manifesti un potenziale conflitto di interessi» (Osservazioni del governo italiano, punti da 37 a 39).

43. Il governo italiano aggiunge poi che «non solo le regole sostanziali che disciplinano l'attività delle SOA, ma anche l'efficacia dei meccanismi di controllo risponde a evidenti motivi imperativi di interesse generale: la tutela dei destinatari di servizi, già riconosciuta dalla Corte e, certamente, la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica» (punto 44). Secondo il governo italiano, l'efficacia di tali controlli non può prescindere dalla vicinanza territoriale tra il soggetto controllore e quello controllato, nonché dalla possibilità di esercitare i poteri coercitivi di cui dispone lo Stato.

44. All'udienza, il governo italiano ha spiegato che, in quanto le amministrazioni pubbliche sono le destinatarie indirette dei servizi delle SOA, anche il controllo delle attività di queste ultime, nei termini esposti nel precedente paragrafo, diventa una questione di ordine pubblico.

45. In definitiva, per il governo italiano la minaccia per la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico deriverebbe dalla natura delle funzioni esercitate dalle SOA: la garanzia dell'indipendenza di tali società dagli interessi propri dei loro clienti, nonché la garanzia che le SOA non siano collegate alla criminalità – garanzie che rivestono entrambe particolare importanza dalla prospettiva della tutela dei destinatari (indiretti o diretti) dei servizi – richiedono l'applicazione di controlli rigorosi. Secondo tale governo, l'efficacia dei controlli non potrebbe essere garantita se la sede legale delle SOA non si trovasse in territorio italiano.

46. In effetti, l'articolo 16 della direttiva sui servizi elenca, ai paragrafi 1 e 3, una serie di ragioni che, in determinate circostanze, consentono di giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi da parte di un prestatore stabilito in un altro Stato membro. Tra le ragioni menzionate figurano l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

47. A tal riguardo occorre anzitutto ricordare una costante giurisprudenza della Corte di

giustizia (pronunciata nell'ambito del diritto primario) in forza della quale una misura manifestamente discriminatoria – come quella in discussione nella presente causa, che si basa sull'ubicazione della sede legale della persona giuridica che presta i servizi – risulta compatibile con il diritto dell'Unione soltanto se può essere giustificata da considerazioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica (25).

48. Ritengo che – come sembra confermare anche l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva sui servizi – si debba interpretare in tal senso anche il disposto dell'articolo 16, paragrafi 1, terzo comma, e 3, della direttiva medesima. Di conseguenza, l'eventuale giustificazione della misura controversa nella presente causa (espressamente vietata dall'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva sui servizi) deve essere esaminata alla luce dei motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, invocati dal governo italiano nelle osservazioni e all'udienza.

49. Orbene, come già dichiarato dalla Corte di giustizia anche in occasione della sentenza Commissione/Spagna (26), e come ha ricordato la Commissione all'udienza, il ricorso all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza come motivi di giustificazione (due nozioni che devono essere interpretate restrittivamente) presuppone l'esistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività (27).

50. Pertanto, per poter invocare motivi afferenti all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza, al fine di giustificare una misura come quella controversa nella presente causa, che ostacola la libera prestazione dei servizi ricorrendo ad un requisito discriminatorio, è necessario, in primo luogo, sia individuato l'interesse fondamentale della società italiana che si vuole tutelare attraverso la misura discriminatoria e, in secondo luogo, che tale interesse risulti effettivamente e seriamente minacciato qualora non venisse applicata detta misura.

51. L'interesse fondamentale invocato dal governo italiano nella presente causa, la cui salvaguardia richiede che la sede legale delle società che prestano servizi di attestazione in Italia sia stabilita in tale paese, è costituito dall'esigenza di tutelare i destinatari dei servizi delle SOA, siano essi destinatari diretti, come le imprese che chiedono l'attestazione per poter partecipare all'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori conformemente ai requisiti imposti dalla normativa italiana, oppure indiretti, come le amministrazioni aggiudicatrici.

52. Quand'anche si potesse ammettere che uno Stato membro, avvalendosi del potere discrezionale che gli è riconosciuto nel determinare le esigenze dell'ordine pubblico conformemente alle necessità nazionali (28), possa individuare nella tutela dei destinatari dei servizi di attestazione un interesse fondamentale della collettività nazionale che gli consenta di invocare l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza come motivi di giustificazione, tale circostanza, di per sé, non sarebbe sufficiente per constatare l'esistenza di un motivo di ordine pubblico. Dovrebbe in ogni caso sussistere, infatti, anche il secondo presupposto richiesto dalla giurisprudenza, ossia che la mancata adozione della misura controversa comporti una minaccia effettiva e grave per l'interesse tutelato (nella formulazione del considerando 41 della direttiva sui servizi, che esista una «minaccia effettiva e sufficientemente grave» per detto interesse).

53. Secondo il governo italiano, il buon funzionamento del sistema unico di qualificazione presuppone una vigilanza costante che è indispensabile per tutelare gli interessi dei destinatari dei servizi, supervisione che si esercita attraverso controlli e sanzioni, la cui efficacia può essere garantita unicamente qualora le SOA abbiano la sede in Italia.

54. A mio parere, dubito che si possa affermare che, nelle circostanze del presente caso,

la tutela dei destinatari dei servizi di attestazione risulterebbe effettivamente e gravemente compromessa per il fatto che, qualora la sede legale delle SOA si trovasse in un altro Stato membro, le autorità italiane non avrebbero la possibilità di vigilare in maniera efficace sulle attività svolte da tali società e sull'indipendenza di queste rispetto agli interessi particolari dei loro clienti.

55. È possibile, infatti, effettuare controlli ed imporre sanzioni a qualsiasi impresa che sia stabilita o preli servizi in uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione della sua sede legale (29). Specificamente, come hanno osservato la Commissione e il governo svedese all'udienza, la direttiva sui servizi contiene, agli articoli 28 e segg., disposizioni in materia di cooperazione amministrativa e di mutua assistenza tra gli Stati membri, onde garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi. Tali disposizioni contemplano la possibilità per gli Stati membri di presentare richieste per l'effettuazione di verifiche, ispezioni e indagini (articolo 28, paragrafo 3, della direttiva sui servizi).

56. A mio avviso, tale circostanza dimostra altresì che, in ogni caso, la misura oggetto della presente causa non è necessaria per conseguire l'obiettivo perseguito, dato che – come ha osservato anche la Commissione nelle sue osservazioni scritte e all'udienza – esistono mezzi meno restrittivi per conseguire tale obiettivo, alcuni dei quali sono espressamente previsti dalla stessa direttiva sui servizi.

57. In definitiva, per tutte le ragioni precedentemente esposte, ritengo che non sussistano motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza che possano giustificare una misura come quella controversa nella presente causa, la quale impone alle SOA di avere la propria «sede legale (...) nel territorio della Repubblica [italiana]».

58. Ritengo pertanto che si debba rispondere alla prima delle questioni pregiudiziali formulate dal giudice del rinvio dichiarando che l'articolo 16 della direttiva sui servizi deve essere interpretato nel senso che osta ad una disposizione nazionale come quella controversa nella presente causa, la quale impone ad una società che intenda prestare servizi di assistenza di avere la propria sede legale nello Stato membro di destinazione.

V – Conclusione

59. Sulla base delle considerazioni sopra svolte, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dal Consiglio di Stato nei seguenti termini:

- «1) L'articolo 16 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta ad una disposizione nazionale come quella controversa nella presente causa, la quale impone ad una società che intenda prestare servizi di attestazione di avere la propria sede legale nello Stato membro di destinazione.
- 2) Le attività di attestazione svolte dalle “società organismi di attestazione” (SOA) non sono direttamente e specificamente collegate all'esercizio dei pubblici poteri».

1 – Lingua originale: lo spagnolo.

2 – (GU L 376, pag. 36).

3 – Per essere precisi, nella sentenza *Duomo Gpa e a.* (da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012, 283), la Corte di giustizia non ha esaminato la compatibilità della disposizione di cui si discuteva in tale causa con le disposizioni della direttiva sui servizi relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, poiché ha ritenuto che la direttiva non fosse applicabile *ratione temporis*. Lo stesso è accaduto in occasione della sentenza *De Clerq e a.* (C-315/13, EU:C:2014:2408). Nell’ambito della sentenza *Femarbel* (C-57/12, EU:C:2013:517) non è stata esaminata la questione relativa all’applicabilità degli articoli da 14 a 18 della direttiva in parola, come nel caso delle sentenze *Libert e a.* (C-197/11 e C-203/11, EU:C:2013:288) e *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* (C-539/11, EU:C:2013:591), perché tale direttiva non era applicabile *ratione materiae*. La sentenza *OSA* (C-351/12, EU:C:2014:110) ha dichiarato che l’articolo 16 della citata direttiva non era applicabile al diritto d’autore e diritti connessi, in forza di quanto disposto all’articolo 17, punto 11, della direttiva medesima. Infine, nella sentenza *Société fiduciaire nationale d’expertise comptable* (C-119/09, EU:C:2011:208) la Corte di giustizia ha avuto l’opportunità di interpretare l’articolo 24 della direttiva sui servizi, inserito nel capitolo relativo alla qualità dei servizi, ma neanche in tale occasione sono stati esaminati gli articoli da 14 a 18 di quest’ultima.

4 – Come ha segnalato l’avvocato generale Mayras nelle sue conclusioni presentate il 13 novembre 1974 nella causa *Van Binsbergen*, 33/74, EU:C:1974:121, in cui, per la prima volta, tale questione è stata esaminata in relazione ad una norma che obbligava un libero professionista a stabilire la propria residenza nei Paesi Bassi, al fine di poter prestare servizi di consulenza in tale paese, «una siffatta condizione ha ineluttabilmente l’effetto (...) di costituire ostacolo acché un consulente possa prestare la sua opera dinanzi ai giudici olandesi allorquando egli stesso è stabilito in uno Stato limitrofo. Essa è quindi *incompatibile col principio della libera circolazione dei servizi nell’ambito del mercato comune*» (il corsivo è mio). Nella sentenza *Van Binsbergen*, EU:C:1974:131, la Corte di giustizia ha confermato tale impostazione, dichiarando, per la prima volta, che una normativa nazionale non può rendere impossibile, esigendo la residenza nel proprio territorio, la prestazione di servizi da parte di persone residenti in un altro Stato membro, qualora la sua legislazione relativa a determinati servizi non sottoponga la prestazione dei medesimi ad alcuna particolare condizione. V., anche, tra le altre, le sentenze *Commissione/Italia*, C-439/99, EU:C:2002:14, punto 30, e *Commissione/Italia*, C-279/00, EU:C:2002:89, punto 17, e giurisprudenza ivi citata.

5 – La Rina SpA detiene il 99% delle azioni della SOA Rina, mentre la Rina Services SpA è proprietaria della restante quota dell’1%.

6 – È opportuno ricordare che le SOA sono imprese a scopo di lucro alle quali è stato demandato il compito di prestare servizi di attestazione. Il conseguimento di un attestato da parte di una di tali imprese è condizione necessaria per la partecipazione dei soggetti interessati agli appalti pubblici di lavori, conformemente ai requisiti stabiliti dalla normativa italiana. Detta normativa prevede, in particolare, che le SOA verifichino la capacità tecnica e finanziaria delle imprese soggette a attestazione, la veridicità e la sostanza delle dichiarazioni, delle certificazioni e delle documentazioni presentate dai soggetti cui rilasciare l’attestato, nonché il permanere del possesso dei requisiti relativi alla situazione personale del candidato o dell’offerente. Le imprese che intendono partecipare a procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori sono obbligate *ex lege* ad avvalersi dei servizi di attestazione delle SOA. Nell’ambito delle loro attività di attestazione, le SOA hanno l’obbligo di trasmettere le informazioni pertinenti all’Autorità per la

vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che verifica la regolarità delle attività stesse. Le SOA possono essere sanzionate per il mancato adempimento dei propri obblighi posti dalla normativa nazionale in vigore.

[7](#) – Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, qualora un settore abbia formato oggetto di un'armonizzazione esaustiva a livello dell'Unione europea, qualunque provvedimento nazionale in materia dev'essere valutato sulla base delle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non di quelle del diritto primario [v., tra le altre, le sentenze Tedeschi/Denkavit, 5/77, EU:C:1977:144, punto 35; Parfümerie-Fabrik 4711, C-150/88, EU:C:1989:594, punto 28; Vanacker e Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, punto 9; Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, punto 18; Compassion in World Farming, C-1/96, EU:C:1998:113, punto 47; Commissione/Italia, C-112/97, EU:C:1999:168, punto 54; Monsees, C-350/97, EU:C:1999:242, punto 24; DaimlerChrysler, C-324/99, EU:C:2001:682, punto 32; National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, punto 48; Linhart e Biffl, C-99/01, EU:C:2002:618, punto 18; Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punto 53; Roby Profumi, C-257/06, EU:C:2008:35, punto 14, e Lidl Magyarország, C-132/08, EU:C:2009:281, punto 42. V., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed, presentate congiuntamente il 4 luglio 2002, EU:C:2002:419, nelle cause Commissione/Austria, C-221/00, e Sterbenz e Haug (C-421/00, C-426/00 e C-16/01, paragrafo 45, nelle quali egli sottolinea una certa mancanza di coerenza da parte della giurisprudenza in relazione a tale argomento (paragrafo 44)].

[8](#) – C-384/08, EU:C:2010:133 (punto 24).

[9](#) – C-327/12, EU:C:2013:827 (punto 48).

[10](#) – EU:C:2013:827, punto 52.

[11](#) – V. giurisprudenza cit. supra alla nota 7.

[12](#) – Da C-357/10 a C-359/10, EU:C:2011:736, punto 61.

[13](#) – Naturalmente tale effetto si produce soltanto per i servizi che non sono esclusi dal suo ambito di applicazione *ratione materiae*.

[14](#) – V., tra gli altri, Barnard, C.: «Unravelling the Services Directive», in *Common Market Law Review* 45, 2008, pagg. 382 e 383.

[15](#) – Ritengo che non modifichi in alcun modo tale conclusione l’argomento del governo italiano secondo cui l’impedimento all’esercizio della libera prestazione dei servizi nella presente causa deriverebbe da un altro requisito imposto dalla normativa italiana controversa – che non è in discussione nel procedimento a quo – in virtù del quale, per poter operare in Italia, una SOA deve costituirsi come società per azioni ed avere quale oggetto sociale *esclusivo* l’esercizio dell’attività di attestazione. Secondo il governo italiano è assai improbabile che una società, dovendosi dedicare esclusivamente ad attività di attestazione, fornisca prestazioni occasionali in tale ambito in Italia dal proprio luogo di stabilimento, pur potendo quest’ultimo trovarsi all’estero. A prescindere dal fatto che tale requisito supplementare invocato dal governo italiano non è oggetto della questione pregiudiziale che ci ha sottoposto il Consiglio di Stato, ritengo comunque che il requisito di «esclusività» ed il carattere occasionale dei servizi che può eventualmente prestare in Italia una società stabilita in un altro Stato membro non siano elementi necessariamente incompatibili, come sembra confermare l’articolo 25, paragrafo 1, secondo comma, lettera b), della direttiva sui servizi, che non collega necessariamente il requisito dell’esclusività ad una sola delle libertà in parola, ad esclusione dell’altra.

[16](#) – EU:C:2002:89, punto 17.

[17](#) – V. sentenze Safir, C-118/96, EU:C:1998:170, punto 23, e Commissione/Danimarca, C-150/04, EU:C:2007:69, punto 38.

[18](#) – Come sottolinea Comils, detto parallelismo esiste nei limiti in cui il contenuto normativo degli articoli 14 e 15 della direttiva sui servizi – almeno per quanto concerne i requisiti «vietati» o «da valutare», contenuti in tali disposizioni, che non sono specifici per la libertà di stabilimento, tra i quali tale autore include i requisiti di cittadinanza e di residenza di cui all’articolo 14, punto 1 – si applica ai prestatori di servizi sia nel caso in cui risiedano stabilmente nello Stato membro, sia qualora prestino temporaneamente servizi nel suo territorio. Proprio per tale motivo l’articolo 14 vieta di subordinare «l’accesso ad un’attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio» e non di «subordinare lo stabilimento sul loro territorio». Come osserva l’autore, i requisiti vietati agli Stati membri relativamente ai prestatori di servizi stabiliti nei loro territori non sono applicabili neppure ai prestatori di servizi che operano nei loro territori, ma che sono stabiliti in altri Stati membri [Cornils, M.: «Artikel 9 — Genehmigungsregelungen», in Schlachter e Ohler (eds.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Nomos, Baden-Baden, 2008, pag. 173, punto 11, e «Artikel 14 — Unzulässige Anforderungen», ibidem, pag. 239, punto 2].

[19](#) – V., inoltre, Schmidt-Kessel, M.: «Artikel 16 — Dienstleistungsfreiheit», in Schlachter e Ohler (eds.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Nomos, Baden-Baden, 2008, pag. 274, punti 45 e 48, il quale, interpretando l’articolo 16, paragrafo 1, terzo comma, lettera a), della direttiva sui servizi, con riferimento alle persone giuridiche identifica lo Stato membro di stabilimento (niedergelassen) con il luogo in cui è ubicata la sede sociale (Satzungssitz). Tale interpretazione è stata condivisa dal legislatore spagnolo quando ha elaborato la legge del 23 novembre 2009, n. 17, sul libero accesso alle attività di prestazione dei servizi e sul loro esercizio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; BOE n° 283 del 24 novembre 2009), che ha recepito la direttiva sui servizi nell’ordinamento spagnolo (v., in particolare, l’articolo 5, in combinato disposto con l’articolo 12, paragrafo 3, di detta legge).

[20](#) – Il Manuale della Commissione per l’attuazione della direttiva sui servizi (disponibile in italiano: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_it.pdf) non è uno strumento giuridicamente vincolante, ma può aiutare ad interpretare le disposizioni della direttiva.

[21](#) – V., tra le altre, le sentenze Parodi, C-222/95, EU:C:1997:345, punto 31; Commissione/Germania, C-493/99, EU:C:2001:578, punto 19; Commissione/Italia, EU:C:2002:89, punto 17; e Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, punto 46.

[22](#) – V. la sentenza Commissione/Francia, C-334/94, EU:C:1996:90, punto 19, che equipara la «sede legale» allo «stabilimento principale».

[23](#) – C-439/99, EU:C:2002:14, punto 30.

[24](#) – Si vedano anche le conclusioni dell’avvocato generale Alber presentate il 4 ottobre 2001 nella causa Commissione/Italia, C-279/00, EU:C:2001:516, paragrafo 30, in cui l’avvocato, riferendosi al requisito della sede legale o di una dipendenza nel territorio italiano al fine di poter operare come imprese fornitrici di lavoro temporaneo, ha rilevato che «[a] prescindere dal se si tratti della sede legale o di una dipendenza, essa consiste in ogni caso in un centro di attività stabile (...). La presenza obbligatoria di uno stabilimento per iniziare un’attività di natura economica in uno Stato membro priva di ogni concreta efficacia la libera prestazione dei servizi, il cui scopo è di evitare restrizioni della libertà personale delle persone che non sono stabilite nello Stato».

[25](#) – V., a titolo di esempio, le sentenze Bond van Adverteerders, 352/85, EU:C:1988:196, punti 31 e 32; Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, EU:C:1991:323, punto 11; Commissione/Paesi Bassi, C-353/89, EU:C:1991:325, punto 15; Federación de Distribuidores Cinematográficos, C-17/92, EU:C:1993:172, punti 15 e segg.; Ciola, C-224/97, EU:1999:212, punti 13 e segg.; Commissione/Spagna, C-153/08, EU:C:2009:618, punto 37, e Blanco e Fabretti, C-344/13 e C 367/13, EU:C:2014:2311, punto 38.

[26](#) – C-114/97, EU:C:1998:519, punto 46.

[27](#) – Sull’interpretazione di «interesse fondamentale della collettività», v., per esempio, le sentenze Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punto 17 (appartenenza ad un gruppo o a un’organizzazione che rappresenta un rischio per la sicurezza e l’ordine pubblico) e Calfa, C-348/96, EU:C:1999:6, punto 22 (consumo di sostanze stupefacenti). V., inoltre, il considerando 41 della direttiva sui servizi, secondo il cui tenore «[i]l concetto di "ordine pubblico", come interpretato dalla Corte di giustizia, comprende la protezione contro una minaccia effettiva e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività e può includere, in

particolare, questioni legate alla dignità umana, alla tutela dei minori e degli adulti vulnerabili ed al benessere degli animali. Analogamente, la nozione di pubblica sicurezza comprende le questioni di incolumità pubblica».

[28](#) – V. sentenza Rutili, 36/75, EU:C:1975:137, punto 26.

[29](#) – V., per analogia, la sentenza Commissione/Spagna, EU:C:1998:519, punto 47.