

---

***REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI  
E  
MERCATO INTERNO***

---

**Avv. Velia M. Leone**

*Roma, 15 febbraio 2012*

---

# LIBERTÀ DI STABILIMENTO E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

DIRITTO DI STABILIMENTO (attività economica indipendente a titolo non occasionale): Articolo 49 TFUE

- Divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, compresa l'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.
- La libertà di stabilimento comporta l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.

---

# LIBERTÀ DI STABILIMENTO E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

## SERVIZI:

articolo 56 TFUE (occasionalità della prestazione)

- ♦ Divieto di 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.

Eccezioni: come per il diritto di stabilimento

---

# LIBERTÀ DI STABILIMENTO E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

SERVIZI (art. 57 TFUE):

- le prestazioni fornite dietro retribuzione, non regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, capitali e persone.

I servizi comprendono le seguenti attività:

- a) industriali;
- b) commerciali;
- c) artigiane;
- d) libere professioni.

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

---

# PRINCIPI GENERALI IN MATERIA DI LIBERA CIRCOLAZIONE

## PRINCIPI APPLICABILI:

- non discriminazione - eccezioni: giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, oppure esercizio dei pubblici poteri
- mutuo riconoscimento
- divieto di restrizioni, anche se “*indistintamente applicabili*”, se non:
  - giustificate da esigenze imperative d’interesse pubblico (non economico),
  - adeguate e proporzionate all’obiettivo.

---

# I SERVIZI NEL MERCATO INTERNO

## Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (“Direttiva Servizi”)

- Principio generale: divieto di subordinare l’accesso alle attività economiche (salvo settori esclusi) a un regime di autorizzazione, e **tutela della qualità** del servizio, tranne nei casi in cui (condizioni cumulative):
  - il **regime non è discriminatorio**: nei confronti del prestatore stabilito in un altro Stato membro;
  - la **necessità del regime deriva da un motivo imperativo di interesse generale**: ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l’incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell’equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l’equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell’ambiente, incluso l’ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale;
  - il **regime è proporzionato**: l’obiettivo perseguito non può essere raggiunto con misure meno restrittive, quali controlli *ex post*.

---

# I SERVIZI NEL MERCATO INTERNO

## Direttiva Servizi

### Criteria per l'autorizzazione:

- ❑ **sufficienti a inquadrare il potere di valutazione dell'autorità competente: non deve essere arbitrario**
- ❑ **non discriminatori** - requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;
- ❑ **giustificati da un motivo imperativo di interesse generale**
- ❑ **commisurati all'obiettivo (proporzionati):** non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato;
- ❑ **chiari e inequivocabili**
- ❑ **oggettivi**
- ❑ **resi pubblici preventivamente**
- ❑ **trasparenti e accessibili**
- ❑ **non doppione di requisiti e controlli equivalenti**
- ❑ **nessuna limitazione territoriale (salvo eccezioni per motivi imperativi)**
- ❑ **rilascio immediato dopo verifica possesso requisiti**
- ❑ **diniego: sempre motivato & appellabile**

---

# I SERVIZI NEL MERCATO INTERNO

## Direttiva Servizi

### Procedure e validità dell'autorizzazione:

- durata illimitata eccetto:
  - Rinnovo automatico, salvo verifica costante rispetto requisiti
  - Numero limitato per motivi imperativi
  - Motivi imperativi
- revoca sempre possibile in caso di violazione
- nessuna limitazione territoriale (salvo eccezioni per motivi imperativi)
- procedura:
  - Trasparente e imparziale
  - Non dissuasiva, oneri ragionevoli e commisurati ai costi
  - Termini di risposta ragionevoli prefissati e resi pubblici: silenzio assenso NO! motivi imperativi
  - Ricevuta delle domande che indica termini e modalità di ricorso
  - Motivazione del diniego: il prima possibile

---

# I SERVIZI NEL MERCATO INTERNO

## Direttiva Servizi

### Requisiti vietati (*black list*):

- ❑ cittadinanza o residenza per prestatore, personale, soci, amministratori
- ❑ divieto di stabilimenti in più Stati membri o di iscrizione in più di un registro/ordine/associazione in diversi Stati membri
- ❑ obbligo di stabilimento principale
- ❑ condizioni di reciprocità
- ❑ verifiche di natura economica su condizioni mercato/domanda
- ❑ coinvolgimento di concorrenti ai fini del rilascio
- ❑ obbligo di garanzie finanziarie/assicurazione presso organismi dello Stato di destinazione
- ❑ obbligo di essere già stati iscritti per un determinato periodo nei registri di un altro Stato membro o di aver esercitato per un certo tempo

---

# I SERVIZI NEL MERCATO INTERNO

## Direttiva Servizi

**Requisiti da verificare – se già esistenti – o da notificare alla Commissione UE, se introdotti *post* 28.12.2006:**

- ❑ Restrizioni quantitative o territoriali
- ❑ Requisiti relativi a un determinato statuto giuridico
- ❑ Obblighi relativi al capitale della società
- ❑ Requisiti che riservano l'accesso a prestatori particolari per la natura specifica dell'attività
- ❑ Divieto di avere più stabilimenti nello stesso Stato
- ❑ Numero minimo di dipendenti
- ❑ Tariffe obbligatorie minime/massime
- ❑ Obbligo di fornire anche altri servizi specifici oltre a quello oggetto di autorizzazione obbligo di stabilimento principale

---

# I SERVIZI NEL MERCATO INTERNO

## Direttiva Servizi

### Prestazione di servizi – occasionale

- ❑ **Non può essere subordinata a requisiti che non rispettino i principi di non discriminazione, necessità rispetto a motivi imperativi e proporzionalità**
- ❑ **Requisiti vietati:**
  - stabilimento
  - autorizzazione o iscrizione, salvo i casi previsti
  - infrastruttura per l'esecuzione del servizio nel territorio
  - regime contrattuale specifico che limiti la prestazione indipendente
  - documento d'identità specifico per l'esercizio
  - requisiti su attrezzature e materiali diversi da quelli in materia di sicurezza sul luogo di lavoro
  - restrizioni per i destinatari dei servizi
- ❑ **Ammesso:** imporre requisiti giustificati da motivi imperativi di: ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica, o tutela dell'ambiente.

---

# QUADRO NORMATIVO APPLICABILE AI LABORATORI

- Direttiva 89/106/CEE sui prodotti da costruzione (la “Direttiva 89/106”)
- abrogata da: Regolamento 305/2011 sui prodotti da costruzione (il “Regolamento”) → fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione → il Regolamento semplifica e chiarisce la normativa per l'immissione dei prodotti da costruzione sul mercato, sostituendo le misure contenute nella Direttiva per garantire la libera circolazione degli stessi.

---

# QUADRO NORMATIVO APPLICABILE AI LABORATORI

- Allegato IV Direttiva 89/106: i laboratori di prove, gli organismi di ispezione e gli organismi di certificazione designati dagli Stati membri devono soddisfare le seguenti condizioni minime:
  - 1) disponibilità di personale, nonché mezzi ed attrezzature necessari;
  - 2) competenza tecnica e integrità professionale del personale;
  - 3) indipendenza, per quanto riguarda l'esecuzione delle prove, la redazione dei rapporti, il rilascio dei certificati e l'esecuzione della sorveglianza;
  - 4) rispetto del segreto professionale da parte del personale;
  - 5) sottoscrizione di un'assicurazione di responsabilità civile.

---

# QUADRO NORMATIVO APPLICABILE AI LABORATORI

- Legge 5 novembre 1971 n. 1086 (la “L. 1086”)
- D.P.R. 21 aprile 1993 n. 246 (il “DPR 246”)
- D.Lgs. 6 giugno 2001 n. 378 (il “D.Lgs. 378”)
- D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (il “DPR 380”)
- Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 14 gennaio 2008, Norme tecniche per le costruzioni (le “NTC”)
- Circolare Ministeriale 2 febbraio 2009 n. 617 (la “Circolare 617”)

---

# QUADRO NORMATIVO

## APPLICABILE AI LABORATORI

- Art. 20 L. 1086 → definizione di “*laboratori ufficiali*” e di laboratori autorizzati
- Prove su materiali da costruzione = servizio di pubblica utilità
- Inizialmente solo per prove materiali da costruzione - successivamente regime esteso a prove geotecniche sui terreni e sulle rocce (cfr. art. 8 DPR 246)
- Art. 59 DPR 380 → conferma natura di servizi di pubblica utilità e regime autorizzatorio

---

# QUADRO NORMATIVO

## APPLICABILE AI LABORATORI

- Circolare 8 settembre 2010 n. 7617/STC → prove sui materiali da costruzione (“C. materiali”)
- Circolare 8 settembre 2010 n. 7618/STC → prove sulle terre e sulle rocce (“C. geotecnica”)
- Circolare 8 settembre 2010 n. 7619/STC → indagini geognostiche, del prelievo dei campioni e delle prove sui terreni in sito (“C. in sito”)

(le “Circolari”)

Risolvono le criticità evidenziate da AGCM (AS386 - 13.9.2007) su ubicazione territoriale e discrezionalità per il rilascio dell’autorizzazione ed emerse in TAR Lazio, Sez. III, N. 1422, 18.02.2008 – sulle precedenti circolari n. 346/ STC e 349/STC del dicembre 1999 (le “Circolari 1999”).

---

# QUADRO NORMATIVO APPLICABILE AI LABORATORI

## **Circolari - REQUISITI**

- Prove obbligatorie minime.
- Dotazione minima apparecchiature ed attrezzature.
- Direttore: laurea ingegneria, architettura (o geologia per C.geotecnica e C. in sito).
- Personale qualificato e organico medio adeguato. Sistema di gestione della qualità. Il laboratorio ed il suo personale devono essere liberi da qualsiasi pressione commerciale, finanziaria o di altro genere, che possa influenzare la conduzione delle prove. Remunerazione svincolata dal numero prove.
- I locali del laboratorio (e ricovero attrezzature, per C. in sito) devono essere in regola con le disposizioni in tema di regolamenti urbanistici, di igiene e sicurezza sul lavoro.
- Le attrezzature ed i macchinari devono essere disposte in modo tale da ridurre il rischio di guasti o di danni e permettere agli addetti di operare agevolmente, nel rispetto delle norme di sicurezza.

---

# QUADRO NORMATIVO APPLICABILE AI LABORATORI

## Circolari - INCOMPATIBILITÀ

- Gestore può essere: ditta individuale, società o ente pubblico - incompatibilità: soci, rappresentanti legali od altre figure equivalenti, direttamente interessati in attività imprenditoriali di esecuzione di opere di ingegneria civile; solo C.materiali: nonché in attività di produzione, rappresentanza, commercializzazione, messa in opera di prodotti o materiali destinati alle opere di ingegneria civile.
- Solo C.in sito - soggetti in possesso di certificazione SOA cat. OS 21/20B!, anche se qualificati per altre categorie alle seguenti condizioni:
  - i medesimi soggetti, secondo i principi art.90, comma 8, D.Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii. (il “Codice Appalti”) non possono partecipare agli appalti o alle concessioni di lavori pubblici, nonché agli eventuali subappalti o cottimi, per i quali abbiano svolto la suddetta attività di laboratorio;
  - ai medesimi appalti, concessioni di lavori pubblici, subappalti e cottimi non può partecipare un soggetto controllato, controllante o collegato al soggetto gestore;
  - divieti estesi al legale rappresentante ed al Direttore responsabile del laboratorio, ai dipendenti del soggetto gestore del laboratorio stesso, ai suoi collaboratori e ai loro dipendenti.

---

# LABORATORI e DIRETTIVA SERVIZI

## Regime di autorizzazione

- Non discriminazione: eliminato ogni riferimento all'ubicazione, nessun requisito relativo alla nazionalità – s'intende: mutuo riconoscimento dei titoli di studio secondo le norme e i principi vigenti, armonizzati a livello UE
- Necessità: motivo imperativo d'interesse pubblico  
→ sicurezza pubblica
- Proporzionalità: controlli *ex post* costituirebbero un alto rischio e non conseguirebbero l'obiettivo
- Trasparenza e obiettività dei criteri e delle procedure
- Qualità dei servizi resi

---

# LABORATORI e DIRETTIVA SERVIZI

## Requisiti

- Nessun requisito della *black list*
- Requisiti da verificare: solo adeguatezza organico e statuto giuridico → proporzionati – analogia Direttiva 89/106 (anche se non applicabile)
- Altri requisiti, come incompatibilità: necessario e proporzionato all'obiettivo → imparzialità e affidabilità delle prove

Differenza con Circolari 1999 → restrizione arbitraria della concorrenza, no fissazione parametri oggettivi, valutazione discrezionale fondata sulla mera ubicazione territoriale del laboratorio, ingiustificata distorsione della concorrenza (cfr. TAR, Lazio, Sez. III, 1422/2008)

---

# MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AGLI APPALTI

- Importanza delle attività dei laboratori nella materia degli appalti
- Attività sottoposte ad autorizzazione
- Avvalimento e qualifiche soggettive
- Svolgimento prove in sito: servizio o lavoro?
- Qualità dei servizi resi

---

# MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AGLI APPALTI

## Codice Appalti

- Allegato I: Elenco attività ex art. 3, comma 7 (appalti pubblici di lavori) → Classe 45.12 – Trivellazione e perforazione – indagini geofisiche, geologiche e similari.
- Allegato XXI: Progetto preliminare: studi necessari per un'adeguata conoscenza del contesto in cui andrà a inserirsi l'opera, corredati da dati bibliografici e/o indagini in sito ed in laboratorio - quali quelli topografici, geologici, geotecnici, idrogeologici, idrologici, idraulici, sismici, archeologici e sulle interferenze e relative relazioni e elaborati grafici - atti a pervenire ad una completa caratterizzazione del territorio e dell'ambiente.

---

# MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AGLI APPALTI

- D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 (il “Regolamento Appalti”)
- Progettazione: artt. 17 e ss.
- Categorie e classifiche: artt. 60-61 – SOA se >150.000€
- Requisiti occorrenti per la qualificazione: artt. 78 (requisiti di ordine generale) e 79 (requisiti di ordine speciale)
- Categorie di opere generali e specializzate: art. 107
- Direttore dei lavori: art. 148 → responsabilità → verifica conformità e rispetto norme tecniche L. 1086
- Allegato A OS20-B – indagini geognostiche → esecuzione di indagini geognostiche ed esplorazioni del sottosuolo con mezzi speciali, anche ai fini ambientali, compreso il prelievo di campioni di terreno o di roccia ed esecuzione di prove *in situ*

---

# MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AGLI APPALTI

- Autorizzazione = attività riservate per legge
- Qualifica soggettiva ↔ no avvalimento
- I requisiti soggettivi, attenendo alla situazione personale del soggetto, alla sua affidabilità morale e professionale, non sono suscettibili di alcuna forma di sostituzione, né per essi è possibile ricorrere all'avvalimento (cfr. TAR Lazio, Sez. II *ter*, 22 dicembre 2011 n.10080)

---

# MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AGLI APPALTI

## APPALTI DI SERVIZI

- OGGETTO: RESIDUALE
- APPLICAZIONE: PRESTAZIONI DI CUI ALL'ALLEGATO II
- DIVISIONE IN PRIORITARI E NON PRIORITARI

---

# MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AGLI APPALTI

- Attività di servizio – All.II A, cat. 12
  - a) prove sui materiali da costruzione
  - b) prove sulle terre e sulle rocce
  - c) indagini geognostiche, del prelievo dei campioni e delle prove sui terreni in sito

## MA

- Nel caso *sub c)* → servizi + lavori All.I 45.12 se > 150.000€ SOA cat. OS20-B
  - Requisiti C. in sito: solo adeguatezza tecnica
  - Requisiti SOA: adeguatezza economico-finanziaria
- NECESSARI ENTRAMBI (AVCP parere 99-9.6.2011)**

# CONCLUSIONI

- Autorizzazione - Regole valide per tutti e non discriminatorie per l'accesso → concorrenza per il mercato
- Limitazioni giustificate da esigenze imperative di sicurezza

MA

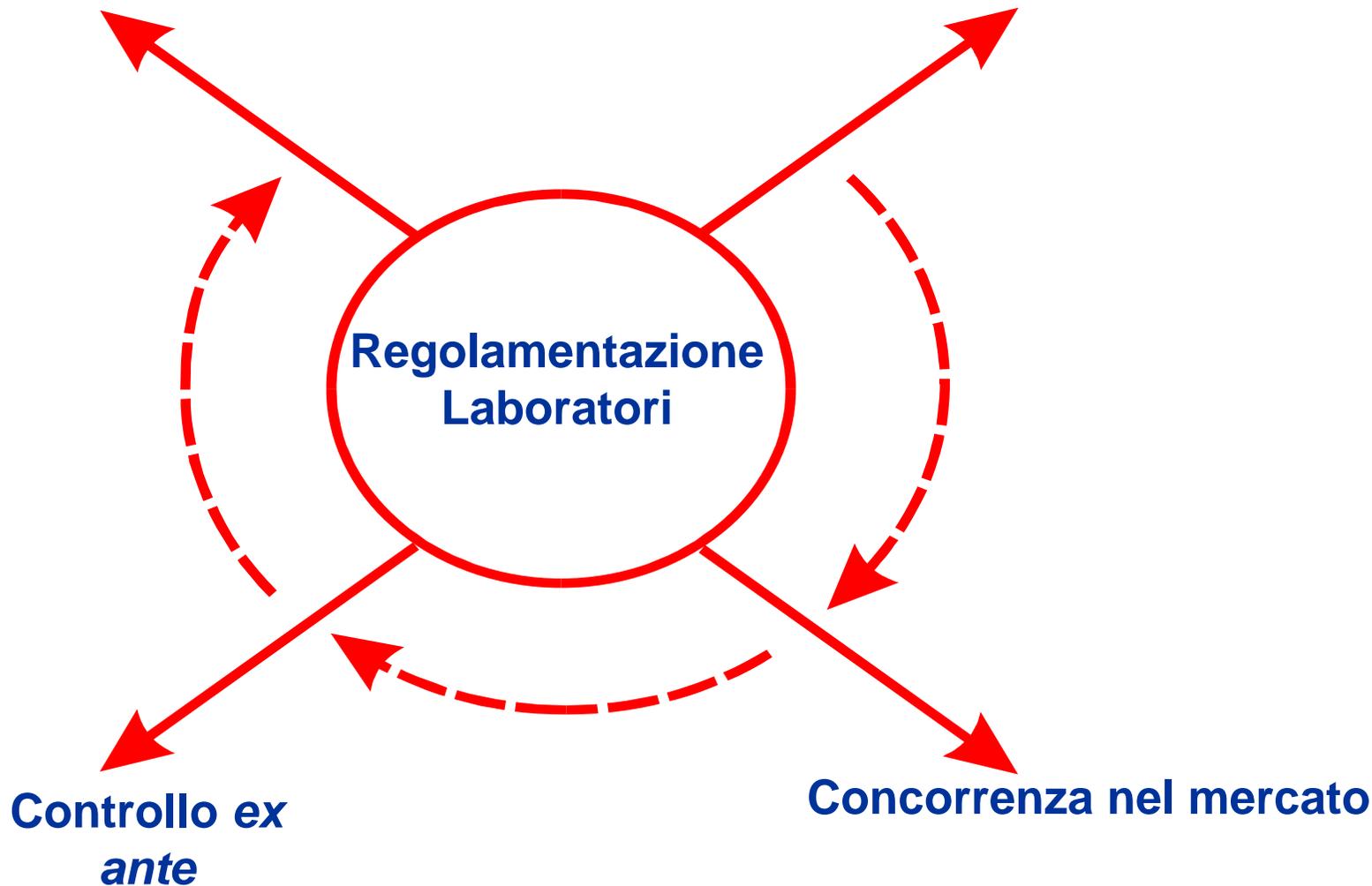
- Requisiti *standard* anche in termini di procedure e contenuti dei certificati → difficoltà nella concorrenza nel mercato → solo prezzo → manca la qualità

**Sicurezza**

**Concorrenza**

**Requisiti autorizzazione**

**Accesso al mercato**



---

# Contatti

Avv. Velia M. Leone

Studio Legale Leone & Associati

Piazza Giunone Regina, 1

00153 Roma

Tel 06 4201 6132

*E-mail* [velia.leone@leonelex.com](mailto:velia.leone@leonelex.com)