



SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE

Segreteria SIDI  
Via dei Taurini, 19  
00185 ROMA ITALIA  
Tel 39 06 49937652 fax 39 06 44340025  
www.sidi-isil.org info@sidi-isil.org

**TESI DI DOTTORATO** NEI SETTORI DI DIRITTO INTERNAZIONALE,  
DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO

(da restituire all'indirizzo e-mail: [info@sidi-isil.org](mailto:info@sidi-isil.org) )

Il questionario è rivolto ai dottorandi, anche non soci della SIDI, che desiderano far conoscere l'oggetto del loro lavoro di ricerca, tramite l'apposita sezione presente nel sito della Società.

Nome: **Mattia**

Cognome: **Bosio**

Indirizzo e-mail: **mattia.bosio@libero.it**

Indirizzo: **Via Salvo D'Acquisto 10, Villanuova sul Clisi, 25089, Brescia**

**Informazioni sulla tesi**

Titolo della tesi di dottorato: **La funzione della libera prestazione dei servizi "in una economia sociale di mercato altamente competitiva"**

Ciclo di dottorato e anno di inizio: **XXV (2010)**

Sede amministrativa del dottorato (si possono indicare anche le altre sedi consorziate):  
**Università di Bologna - Università di Strasburgo (Dottorato in cotutela)**

Tutor della tesi di dottorato: **Alessandra Zanobetti – Patrick Dollat**

Anno e mese in cui scadono i tre anni del ciclo di dottorato (o alternativamente anno di discussione della tesi per i neo-dottori di ricerca, anno 2008 o 2009): **1/2013**

Abstract della tesi di dottorato (massimo 3 pagine):

La ricerca si propone di precisare la funzione assegnata ai servizi nell'ambito di un bilanciamento tra strumenti del mercato e obiettivi della politica sociale, al fine di comprendere se la libera circolazione di prestatori e destinatari dei servizi possa in qualche modo contribuire all'ambiziosa volontà di creare una economia sociale di mercato altamente competitiva.

In via preliminare, l'apporto dell'instaurazione di un mercato unico dei servizi in termini di competitività risulta incontestabile. La creazione di uno spazio commerciale senza barriere interne, l'integrazione delle economie nazionali, l'apertura delle frontiere, la rimozione di ogni ostacolo alla circolazione dei fattori produttivi e la progressiva liberalizzazione delle industrie di rete vanno certamente annoverati tra i principali motori di crescita in Europa, in termini di occupazione e di prodotto interno lordo, contribuendo di riflesso al miglioramento del potere d'acquisto e del benessere dei cittadini comunitari.

Meno evidente è la funzione della libera circolazione dei servizi rispetto ai requisiti della politica sociale. In questo senso la necessità di conciliare solidarietà e competitività che ispira il concetto di economia sociale di mercato dovrebbe garantire che l'applicazione della disciplina delle libertà di circolazione e del diritto della concorrenza non pregiudichi la qualità dei servizi pubblici ed in particolare dei sistemi socio-sanitari degli Stati membri, garantendo al tempo stesso elevati standard in materia di occupazione e di lavoro.

Il mercato unico dei servizi nel suo funzionamento si affida a tutti gli attori del mercato: prestatori (imprese, operatori economici e lavoratori) e destinatari (consumatori ed utenti). L'ordine giuridico comunitario deve garantire l'esistenza di un quadro normativo che possa permettere agli operatori economici l'effettivo esercizio della prestazione in senso transfrontaliero, garantendo al contempo agli utenti l'accesso a servizi di qualità a prezzi abbordabili su tutto il territorio. Nell'ambito della ricerca si intende, quindi, adottare un duplice approccio, analizzando sia la disciplina applicabile a chi eserciti un'attività di servizi in un Paese membro diverso da quello di stabilimento sia le condizioni di accesso alle prestazioni applicabili agli utenti del servizio.

Analizzare la materia adottando il differente punto di vista di beneficiari e fornitori dovrebbe permetterci di comprendere meglio le problematiche della libera prestazione dei servizi. In tal senso si tenterà di dimostrare come non solo i fornitori possano approfittare della competitività del mercato, usufruendo di una concorrenza non falsata in uno spazio senza frontiere interne, ma anche i destinatari, che, in qualità di consumatori o utenti, possono spostarsi nel territorio dell'Unione europea per soddisfare i propri bisogni fondamentali. In senso contrario, è nostra intenzione altresì sottolineare come il

funzionamento del mercato debba trovare taluni limiti nelle esigenze di solidarietà espresse soprattutto a livello nazionale. Da un lato, l'esercizio della libertà di circolazione in senso transfrontaliero da parte dei prestatori non deve arrecare pregiudizio all'attività degli operatori nazionali dello Stato ospitante, onde evitare qualsiasi situazione di dumping sociale e di corsa al ribasso che potrebbe ingenerarsi in seguito ad una applicazione integrale del principio del paese d'origine. Dall'altro lato, la libertà di scelta che la circolazione dei fattori produttivi nel mercato unico attribuisce ai destinatari del servizio non dovrebbe pregiudicare la qualità, la distribuzione territoriale e l'accessibilità delle prestazioni offerte. Ulteriormente, un mercato transfrontaliero dei servizi deve allo stesso tempo garantire, in termini di redditività e di pianificazione, il diritto degli Stati membri di definire, organizzare ed eventualmente gestire i servizi pubblici che le autorità nazionali considerano di interesse generale per la collettività.

2. Sembra indispensabile, prima di analizzare cause ed effetti di tale potenziale conflitto tra solidarietà e competitività, operare una breve analisi del quadro normativo previsto dal diritto comunitario per garantire il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. Nell'ambito di tale disamina, dedicata alle fonti conflittuali del diritto europeo applicabili ai prestatori di servizi (**Parte I**), saranno dunque oggetto di trattazione le condizioni che devono rispettare gli operatori per fornire i propri servizi in senso transfrontaliero e, di riflesso, le conseguenze che la circolazione all'interno del mercato comunitario può ingenerare nei confronti dei prestatori locali.

Una prima sezione (**capitolo I**) sarà dedicata all'analisi della graduale evoluzione della libertà fondamentale che disciplina in ambito europeo la circolazione dei servizi. In tale contesto ci soffermeremo sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha gradualmente sancito l'effetto diretto dei principi generali stabiliti dai trattati, definendo la nozione di servizio e precisando, allo stesso tempo, la distinzione tra le modalità di esercizio di tale libertà rispetto allo stabilimento. Anche la normativa di diritto derivato costituirà oggetto di trattazione, con particolare riferimento a uno strumento orizzontale, la direttiva servizi, che tramite un approccio trasversale, ha cercato di trovare un compromesso nella tensione tra regole del mercato ed esigenze di solidarietà sociale.

Affronteremo la questione delle condizioni di esercizio di un'attività di servizi, quali disciplinate dal Trattato, dalla legislazione e dalla giurisprudenza, in modo critico cercando di evidenziare gli aspetti conflittuali dell'esercizio della libera circolazione da parte dei fornitori.

Ci sembra, infatti, che la qualità del servizio offerto ai destinatari dipenda sostanzialmente dalla regolamentazione applicata nei confronti dei prestatori, dalla natura delle autorizzazioni rilasciate dalle autorità nazionali e dal rigore dei controlli effettuati dagli Stati membri. Di conseguenza, tratteremo altresì la problematica dei limiti alla libera prestazione dei servizi, della normativa nazionale applicabile al prestatore transfrontaliero e degli strumenti introdotti dalla direttiva servizi.

Il tema di tale capitolo preliminare della ricerca sarà rappresentato dalla teoria dell'accesso al mercato (o del regime di circolazione) al fine di accertare quale legge nazionale, a seconda dei casi, verrà applicata al fornitore di servizi che esegue la propria attività sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di stabilimento. Quindi si tenterà di individuare un approccio maggioritario tra i due modelli del Principio del Paese di origine o del Paese di destinazione (*Home State Control* o *Host State Control*). Una posizione di compromesso potrebbe derivare dalla parziale affermazione del principio del mutuo riconoscimento attenuato dalle deroghe concesse agli Stati membri in relazione alle libertà economiche fondamentali a tutela di un rilevante interesse pubblico.

Di seguito affronteremo inoltre la questione del distacco dei lavoratori, che può ben esemplificare, soprattutto a livello legislativo, il compromesso tra esigenze di competitività legate alla garanzia di libera circolazione dei servizi e obblighi di solidarietà tra Stati membri in relazione al rischio di dumping sociale (**capitolo II**). In questo contesto ci si propone di considerare i casi ove la libera prestazione di servizi, quale l'esigenza prioritaria del mercato, costituisce effettivamente un limite alla tutela dei diritti sociali. La tensione tra competitività e solidarietà ha infatti talvolta provocato vistosi effetti di dumping sociale, che hanno messo in discussione il processo di integrazione europea e, in particolare, il relativo allargamento ad est rispetto alle tradizioni giuslavoristiche degli Stati fondatori che affondano le proprie radici nelle rispettive costituzioni nazionali. Discuteremo qui in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, cui è in primis affidato il compito di garantire l'equilibrio tra la protezione dei diritti sociali fondamentali (relativi alla libertà di sciopero e di azione collettiva in particolare) e la garanzia delle libertà economiche. Questa specifica ipotesi di conflitto sarà principalmente discussa in relazione alle controverse decisioni recentemente assunte dal giudice comunitario (*Laval*, *Viking*, *Ruffert* e *Lussemburgo-Commissione*), che hanno ancora una volta messo a nudo l'instabile equilibrio tra le esigenze di competitività di un mercato senza frontiere interne e l'aspirazione di una economia sociale a livello europeo.

3. Nell'ambito della seconda parte della trattazione (**parte II**) si tenterà di dimostrare come lo sviluppo del mercato interno possa contribuire all'emersione di nuovi diritti della persona a disposizione dei destinatari della libera prestazione dei servizi. Tale fase della ricerca, incentrata sui destinatari del servizio e sul relativo diritto di accesso alla prestazione, sarà quindi dedicata ai requisiti di solidarietà in relazione ai servizi d'interesse economico generale (**Capo I**), ai servizi sociali (**capitolo II**) e alle cure mediche transfrontaliere (**capitolo II**).

Il settore dei servizi di interesse economico generale può rappresentare un notevole esempio dell'intenzione del legislatore comunitario di trovare un equilibrio tra competitività e solidarietà. In tal senso la libera concorrenza e un mercato senza frontiere interne, stimolando l'efficienza e le prestazioni degli operatori economici responsabili della fornitura di servizi pubblici essenziali, possono, non solo contribuire alla crescita ed all'occupazione ma, al tempo stesso, garantire ai cittadini l'accesso alla più ampia scelta di beni e servizi, al prezzo più conveniente. Tuttavia le istituzioni europee sembrano aver compreso come le sole forze del mercato unico non forniscano risposta adeguate, soprattutto in un periodo di crisi economica e sociale, rispetto a tutti i bisogni collettivi che vengono espressi. L'approccio comunitario è di riconoscere che, a garanzia del valore sociale ed economico dei servizi di interesse economico generale, la liberalizzazione di tali prestazioni debba essere seguita dalla definizione rigorosa degli obblighi di servizio universale e realizzarsi conformemente al principio di sussidiarietà, garantendo al contempo la possibilità per le autorità pubbliche di fornire, commissionare e ad organizzare questi servizi in un modo che soddisfi le esigenze degli utenti.

Nell'attuale quadro europeo di rafforzamento del mercato interno, appare necessario ponderare correttamente l'applicazione delle norme europee, verificandone il relativo impatto sui servizi forniti in termini di qualità, efficienza, sicurezza e universalità delle prestazioni. Nello specifico, le dinamiche di liberalizzazione e graduale esternalizzazione delle attività produttive e l'applicazione rigida e uniforme della disciplina regolativa del mercato interno alle prestazioni di carattere sociale, potrebbe pregiudicare, in assenza di coordinamento transnazionale, la gestione e l'organizzazione dei sistemi socio-sanitari degli Stati membri, essendo questi ultimi basati su una pianificazione finanziaria e territoriale dell'offerta e su un inquadramento spesso nazionalistico degli operatori economici, in contrasto con il carattere transfrontaliero della libera prestazione dei servizi. L'origine di questo conflitto tra solidarietà e competitività deriva principalmente dalla eterogeneità dei sistemi sociali nazionali, dalle non incisive competenze dell'UE in materia di politica sociale, dall'asimmetria informativa tra fornitore e destinatario del

servizio e altresì dalla sottomissione del finanziamento dei servizi sociali di interesse generale alla disciplina in materia di aiuti di Stato.

La finalità particolare, sociale o sanitaria, che caratterizza i servizi sociali, necessita di evitare un approccio puramente mercantile. I valori comuni di solidarietà, inclusione sociale e dignità della persona, quali espressi nei trattati e nella Carta, e il potenziale conflitto tra l'obbligazione di servizio pubblico derivante da un criterio di interesse generale e i principi della libera concorrenza e del mercato interno, impongono alle istituzioni dell'Unione europea di garantire un quadro giuridico chiaro e definito che permetta di assicurare e di promuovere l'essenziale missione svolta dai servizi sociali in ambito nazionale. Questi concreti strumenti di coesione sociale e territoriale necessitano, dunque, a tutela dell'interesse generale, di un inquadramento legislativo di carattere settoriale a livello europeo che garantisca una maggior certezza del diritto a favore di autorità pubbliche, fornitori e destinatari delle prestazioni.

La crescente richiesta politica di un'armonizzazione di diritto positivo a favore delle prestazioni sociali si è in particolare manifestata relativamente ai servizi sanitari e alle cure mediche. In tale contesto, la responsabilità dell'ordinamento comunitario nell'apprezzamento dei sistemi sanitari e di sicurezza sociale degli Stati membri consiste nel riconciliare, da un lato, le norme del trattato e, in particolare, quelle relative al mercato interno, alla concorrenza ed alle libertà fondamentali e, d'altra parte, la naturale volontà degli Stati membri di mantenere a favore dei propri cittadini strutture sociali finanziariamente sostenibili, accessibili a tutti e razionalmente organizzate così da garantire costantemente una fornitura di cure diversificata e di qualità.

Le libertà di circolazione favoriscono la mobilità di quei pazienti che cercano di beneficiare delle cure più avanzate o di accedere a un sistema sanitario nazionale maggiormente vantaggioso o che ispira loro più fiducia, o ancora di ridurre tempi di attesa troppo lunghi. A questo proposito la libera prestazione di servizi garantisce al consumatore europeo il diritto di scegliere il trattamento più appropriato e indicato per la propria patologia e le proprie esigenze in qualsiasi Paese dell'Unione europea, senza essere limitato nell'esercizio di tale libertà dalle autorità nazionali competenti.

Nel caso dei diritti dei destinatari dei servizi, le libertà del mercato interno non costituiscono quindi necessariamente un limite all'esplicarsi dei diritti sociali, ma possono piuttosto rivelarsi uno strumento funzionale alla nascita di nuovi e moderni diritti soggettivi della persona a carattere transnazionale divenuti giustiziabili in virtù dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.