

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 10

COMMISSIONI RIUNITE X (ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO) E XIV (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno
(COM(2004)2 def.)

Approvato il 25 gennaio 2006

Le Commissioni riunite X (Attività produttive) e XIV (Politiche dell'Unione europea);

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento della Camera, la proposta di direttiva COM(2004)2def. relativa ai servizi nel mercato interno;

tenuto conto delle modifiche approvate dalla Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo nella seduta del 22 novembre 2005;

considerate le indicazioni emerse nel corso delle audizioni svolte il 10 novembre 2005 dalle Commissioni riunite X e XIV di rappresentanti italiani al Parlamento europeo, alla presenza del Sottosegretario per le attività produttive, Mario Valducci; dell'audizione del Ministro per le politiche comunitarie Giorgio La Malfa del 21 dicembre 2005; delle audizioni informali dei rappresentanti di Assoprofessioni, Coordinamento delle libere associazioni professionali (COLAP), Comitato unitario professioni (CUP), Confederazione nazionale artigiano della piccola e media impresa (CNA), Casartigiani, Confartigianato, Legacoop, Confcooperative, Confcommercio, Confesercenti, Confapi, Confagricoltura, Confederazione italiana agricoltori (CIA) del 17 novembre 2005; nonché di quelle di rappresentanti della CGIL, CISL, UIL, UGL, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), Confindustria, Confservizi e dell'Unione delle province d'Italia (UPI) del 22 novembre 2005;

rilevata l'importanza della procedura di esame avviata dalle Commissioni riunite X e XIV che può costituire un momento decisivo nella definizione di una posizione nazionale consapevole e condivisa tra le istituzioni da difendere nelle opportune

sedi europee, soprattutto in vista dell'esame della proposta di direttiva da parte dell'Assemblea del Parlamento europeo, previsto il prossimo 14 febbraio;

1) sul piano dei principi generali e del coordinamento con la normativa comunitaria vigente:

a) rilevato che la proposta di direttiva si inserisce nel processo di riforme avviato dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, che ha definito una serie di azioni volte a far sì che entro il 2010 l'Unione europea consegua l'obiettivo di diventare «l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo», in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale;

b) tenuto conto quindi che la proposta di direttiva può costituire un decisivo passo nello sviluppo del processo di integrazione europea, presentando aspetti che trascendono l'ambito specifico della liberalizzazione dei servizi ed investono elementi essenziali del modello europeo di mercato, società e sviluppo;

c) considerato che la medesima proposta fa parte della strategia adottata dalla Commissione europea per eliminare gli ostacoli che si oppongono allo sviluppo delle attività di servizi nel mercato interno;

d) rilevato a questo proposito che la Commissione europea assegna al settore dei servizi — che già producono nel complesso quasi il 70 per cento del prodotto nazionale lordo dell'Unione europea e dell'occupazione — un ruolo rilevante nell'economia europea, riconoscendo un no-

tevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro nel settore;

e) evidenziato peraltro che la proposta di direttiva presenta anche profili problematici, del resto già posti in rilievo nel corso dell'esame alla Camera del programma di lavoro della Commissione e del programma operativo del Consiglio per il 2005, concluso il 13 settembre 2005 con l'approvazione della risoluzione n. 6/00109 Cossa ed altri, con la quale si è impegnato il Governo « a valutare con estrema attenzione la cosiddetta proposta di direttiva Bolkestein, con particolare riferimento al rischio che l'attuazione del principio del paese di origine possa favorire fenomeni di *dumping* sociale, con evidente situazione di svantaggio per i paesi caratterizzati da più elevati livelli di protezione sociale »;

f) ritenuto che lo sviluppo del mercato interno dei servizi non può avvenire a discapito della coesione sociale dell'Unione Europea e deve essere invece accompagnato da un adeguato rafforzamento dei diritti del consumatore oltre che della protezione sociale e delle condizioni di lavoro dei prestatori di servizio;

II) con riferimento ai profili sostanziali:

tenuto conto che la proposta di direttiva, con le modificazioni proposte dalla Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo, in particolare:

g) configura un intervento normativo relativo all'intero settore dei servizi che, per alcuni versi, risulta non conforme alle previsioni di cui agli articoli 44 e 52 del Trattato che prescrivono espressamente per le disposizioni di liberalizzazione un approccio settoriale e non uno orizzontale;

h) prevede quale criterio per la determinazione della normativa applicabile al settore dei servizi nel mercato interno, quello del Paese di origine del prestatore del servizio, in base al quale la prestazione di servizi nel mercato unico è regolata dalle norme del Paese dove ha sede la società che lo offre e non da quelle

dove si esplica tale attività, per cui i fornitori di servizi sarebbero sottoposti unicamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro d'origine, in deroga all'articolo 50 del Trattato secondo il quale il fornitore di servizi fornisce prestazioni occasionali alle stesse condizioni del paese in cui intende estendere o spostare le sue attività;

i) reca alcune previsioni che hanno ad oggetto la disciplina di aspetti già previsti da specifici strumenti legislativi, come per esempio nel caso della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori; della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori; del regolamento CE n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2004, sulla cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'applicazione del diritto dei consumatori;

j) considera per servizio « qualsiasi attività economica non salariata che consiste nel fornire una prestazione oggetto di un corrispettivo economico », escludendo dal campo di applicazione i servizi di interesse generale, ma non i servizi di interesse economico generale, con una previsione dei settori esclusi che risulta non sempre agevole individuare;

k) reca la previsione di sportelli unici per il coordinamento delle attività nel paese di prestazione del servizio che appare troppo generica;

l) riconosce che le previsioni relative al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività non devono interferire con la competenza delle autorità regionali e locali dei singoli Stati membri;

m) stabilisce l'armonizzazione delle legislazioni nazionali solo allo scopo di garantire una tutela equivalente dell'interesse generale su questioni essenziali, come la tutela dei consumatori, in particolare per quanto riguarda gli obblighi d'informazione del prestatore, l'assicurazione professionale, le attività pluridisciplinari, la composizione delle controversie,

lo scambio di informazioni sulla qualità del prestatore;

tenuto conto che le modifiche approvate dalla Commissione mercato interno del Parlamento europeo prospettano miglioramenti parziali della proposta, con particolare riferimento ai seguenti profili:

n) la limitazione, per certi aspetti in misura significativa, della portata del principio del Paese d'origine, che continuerebbe tuttavia ad informare la disciplina della direttiva;

o) l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva dei servizi di interesse generale, dei servizi medico-sanitari, dei servizi audiovisivi, delle attività di gioco con poste in denaro, comprese lotterie e scommesse, delle professioni e attività associate all'esercizio di pubblici poteri, mentre resterebbero inclusi i servizi di interesse economico generale;

p) la salvaguardia di un'elevata qualità dei servizi;

q) la precisazione per cui la direttiva si applicherebbe soltanto alle attività transfrontaliere ed in assenza di disposizioni comunitarie specifiche che disciplinano aspetti particolari dell'accesso all'attività di un servizio e del suo esercizio in settori specifici e per professioni specifiche;

r) la soppressione delle disposizioni della proposta relative al distacco dei lavoratori, che ricadrebbe pertanto integralmente nell'ambito di applicazione della direttiva 96/71;

rilevato peraltro che:

s) nel corso dell'esame della proposta di direttiva è emerso l'orientamento per cui l'equilibrio tra sviluppo del mercato interno dei servizi e coesione sociale si raggiungerebbe in modo più efficace prevedendo un'armonizzazione minima di requisiti sulla qualità, sulla protezione dell'ordine pubblico e sulle esigenze di formazione professionale che determini un minimo comune denominatore europeo tra Stati membri, prevedendo in tale ipo-

tesi scadenze temporali di medio-lungo periodo per l'armonizzazione in mancanza delle quali applicare il principio del Paese d'origine;

t) sono state recepite le esigenze di semplificazione amministrativa e delle procedure nella proposta di direttiva;

u) il testo approvato dalla Commissione per il mercato interno del Parlamento europeo non chiarisce affatto se le modalità di comunicazione da parte del Paese d'origine delle informazioni acquisite corrispondano alle condizioni di occupazione e di lavoro dello stato ospite, ma prevede un sistema di controlli che incide marcatamente sul mercato del lavoro, incoraggiando i fornitori di servizi a spostare le proprie sedi legali in quegli Stati membri in cui gli obblighi in materia fiscale, sociale e ambientale siano meno impegnativi e consolidati;

v) proprio a quest'ultimo proposito, vi è il rischio di contravvenire alla previsione dell'articolo 2 del Trattato, in base al quale la Comunità europea promuove un elevato livello di protezione sociale, nonché alla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea che riconosce il diritto degli Stati membri ad adottare misure restrittive per ragioni di interesse generale;

invitano il Governo ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali comunitarie affinché:

con riferimento al punto I):

1) la proposta di direttiva si configuri quale atto giuridico «quadro», conformemente alle previsioni del Trattato CE e in particolare ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, senza la previsione di norme di dettaglio;

2) la proposta di direttiva sia coordinata con la disciplina comunitaria già adottata in alcuni settori interessati dalla sua applicazione, in coerenza con le modifiche approvate dalla Commissione mercato interno del Parlamento europeo;

3) sia svolta adeguata valutazione d'impatto della proposta di direttiva, con

particolare riferimento alle ricadute nei mercati e nei livelli occupazionali;

4) siano promossi tutti gli interventi necessari a realizzare un'economia europea competitiva nel settore dei servizi, al contempo solidale e sostenibile e non penalizzante per l'Italia, adottando le iniziative necessarie ad assicurare il pieno successo del rilancio della strategia di Lisbona, così come ridefinita dal Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005;

con riferimento al punto II):

5) la proposta di direttiva adottata non pregiudichi la qualità e l'accesso ai servizi di interesse generale, con particolare riferimento alla sanità e ai servizi pubblici locali, che costituiscono uno dei caratteri essenziali del modello di società europeo, sostenendo l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva, disposta dalla Commissione mercato interno del Parlamento europeo, dei servizi di interesse generale e dei servizi medico-sanitari;

6) la medesima proposta sia peraltro modificata nel senso di prevedere la puntuale elencazione dei settori a cui si applica, migliorando l'attuale testo che, elencando invece i cosiddetti settori esclusi, non ne consente un'agevole individuazione;

7) sia previsto il principio del riconoscimento reciproco per prestazioni transfrontaliere di servizi di tipo omogeneo e comparabile;

8) laddove non sia accolto il punto precedente, sia previsto il principio dell'armonizzazione della normativa degli Stati membri come criterio principale,

fissando solo in alternativa a questo il principio del paese d'origine per il caso di mancato ottemperamento dell'armonizzazione in termini temporali definiti;

9) sia meglio «inquadrato» il criterio che definisce il principio del paese di origine e sia comunque previsto un equilibrio che eviti forme di *dumping* sociale derivante dalla prevalenza della disciplina a più basso grado, non solo di prezzo, ma anche di salvaguardia degli standard di qualità e sicurezza e quindi di tutela;

10) si eviti, in ogni caso, il rischio di intaccare i sistemi nazionali volti ad assicurare un'alta qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, derivante dalla proposta generalizzata di eliminare gli ostacoli all'ingresso di competitori stranieri;

11) in tema di prestazioni di servizi, le autorità locali, che svolgono funzioni regolatorie importanti in diversi Stati membri, siano coinvolte nel processo di sintesi ed evoluzione della «nuova» circolazione dei servizi su scala europea;

12) con particolare riferimento alla creazione degli sportelli unici ai sensi dell'articolo 6 della proposta di direttiva sia mantenuto il riferimento al rispetto della disciplina nazionale dei singoli Stati membri, introdotta nel corso dell'esame della Commissione per il mercato interno;

13) sia evitato che la proposta di direttiva infici disposizioni adottate a livello nazionale volte a migliorare le prestazioni dei servizi, ma consenta forme di utilizzo di fondi pubblici, l'accesso per tutti al servizio (secondo il principio dell'universalità dei diritti), le garanzie fornite per la sua qualità, il diritto al lavoro, le tariffe e le regole sulla trasparenza.