

**Proposta di direttiva sui servizi
Prima analisi dei risultati del voto del Parlamento europeo
in sessione plenaria (16 febbraio 2006)
in relazione ai settori di intervento e alla richiesta di azione della FSESP**

Introduzione e richiesta di azione

1. Il comunicato stampa emesso dalla FSESP in seguito al voto in sessione plenaria del Parlamento europeo (PE) del 16 febbraio ha considerato l'esito della votazione un *"risultato significativo"*, invitando tuttavia a concentrarsi sull'esclusione di *tutti* i servizi pubblici dall'ambito di applicazione della direttiva.
2. Nel corso della riunione del 20 febbraio, il Comitato esecutivo della FSESP ha approvato tale posizione ribadendo la necessità di fare pressione sui governi nazionali per estendere e consolidare i progressi realizzati in seno al Parlamento europeo.
3. Il PE ha votato l'esclusione dei *"servizi di interesse generale quali definiti dagli Stati membri"*, ma non dei servizi di interesse economico generale (SIEG) come proposto dalla FSESP e dalla CES. A tale proposito, il commissario McCreevy ha affermato quanto segue: *"credo che i servizi di interesse economico generale dovrebbero essere compresi nell'ambito di applicazione della proposta. Qualsiasi ulteriore esclusione dovrebbe essere estremamente circoscritta."* Il commissario McCreevy ha poi aggiunto *"intendiamo accogliere ed integrare nella versione riveduta della nostra proposta gli emendamenti che reputiamo essere sostenuti da una forte maggioranza di questa Camera..."*.
4. Questo implica che l'attività di pressione sui governi è di vitale importanza. Si aprono ora nuove opportunità e gli affiliati devono fare pressione sui governi nazionali per promuovere l'esclusione totale dei servizi pubblici (SIG e SIEG) *prima* che la Commissione presenti una versione riveduta della proposta – probabilmente il 13 marzo - ed il Consiglio adotti la sua posizione comune alla fine di giugno. Attualmente stiamo discutendo con la CES sul modo migliore per garantire ulteriori cambiamenti al testo in base alla presente nota informativa (sostegno agli emendamenti di compromesso + esclusione dei SIEG + riferimento al dialogo sociale settoriale).
5. Qui di seguito sono descritti in dettaglio alcuni punti della proposta di direttiva nella versione emendata dal Parlamento europeo. In particolare, l'applicazione dell'Articolo 9 (regimi di autorizzazione) ai servizi di interesse economico generale rappresenta una minaccia al mantenimento e allo sviluppo di servizi pubblici di qualità. Come già indicato nell'ultima nota informativa della CES sulla direttiva, i regimi di autorizzazione ed i servizi pubblici di qualità sono due facce della stessa medaglia. A tale proposito sarebbero utili alcuni esempi di regimi di autorizzazione relativi ai settori di intervento della FSESP interessati dalla direttiva (acqua, rifiuti, energia ecc.) nonché in merito all'impatto sul ruolo di controllo e disciplina delle amministrazioni.

Ambito della direttiva

6. L'articolo 1 recita: "*La presente direttiva non si applica alla liberalizzazione dei servizi di interesse economico generale riservati ad organismi pubblici o privati, né alla privatizzazione di organismi pubblici che prestano servizi*". Essa non pregiudica "*la libertà degli Stati membri di definire, conformemente al diritto comunitario, cosa essi intendano per servizi di interesse economico generale, come tali servizi debbano essere organizzati e sovvenzionati e a quali obblighi specifici debbano essere soggetti*". Reputiamo che questa definizione non sia opportuna poiché è per l'appunto il diritto comunitario (o la mancanza di un positivo quadro giuridico) a contrastare con la facoltà degli Stati membri di definire e organizzare i SIEG.
7. Più utile appare la formulazione sui diritti fondamentali, anch'essa contenuta nell'articolo 1, che stabilisce quanto segue: "*La presente direttiva non deve essere interpretata come recante pregiudizio all'esercizio dei diritti fondamentali quali riconosciuti dagli Stati membri e dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, incluso il diritto di intraprendere un'azione sindacale*". Anche la Carta appare pertinente per i servizi pubblici ed il riferimento è importante.
8. La direttiva sui servizi attualmente esclude i "servizi di sicurezza", rispetto ai "servizi di sicurezza privati" proposti nella versione originale. Il considerando 10 ter stabilisce che è pertanto necessario procedere all'armonizzazione delle norme in materia di stabilimento dei servizi per applicare il mercato interno in questo settore. Non vi è tuttavia alcuna definizione di "servizi di sicurezza". Una simile armonizzazione delle norme di stabilimento è richiesta per le agenzie di lavoro interinale, anch'esse escluse dall'ambito di applicazione della direttiva.

Autorizzazioni

9. Gli Articoli da 9 a 13 (Regimi di autorizzazione) e l'articolo 14 (Requisiti vietati in materia di stabilimento dei servizi) non prevedono l'esclusione dei servizi di interesse economico generale. A tale proposito, gli emendamenti presentati dal Partito socialista europeo (PSE) sono stati respinti. Ciò significa che i settori dell'acqua, dell'energia e dei rifiuti (nonché altri servizi pubblici non esclusi dalla direttiva, quali ad esempio l'istruzione, la cultura, i servizi postali) saranno interessati da tali disposizioni.
10. Nella direttiva si legge che gli obiettivi di interesse pubblico *possono* giustificare procedure di autorizzazione mentre in base al considerando 33 bis, una valutazione reciproca dovrà tenere conto della "*specificità dei servizi di interesse economico generale e dei particolari compiti ad essi assegnati. Essi possono giustificare talune restrizioni alla libertà di stabilimento...*". I termini "*possono giustificare*" indicano chiaramente che vi saranno pressioni per indebolire i regimi di autorizzazione relativi ai SIEG.
11. In ogni caso, i regimi di autorizzazione dovranno rispettare determinati requisiti, incluso l'obbligo di utilizzare una "*misura meno restrittiva*" laddove possibile (si veda l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c). La sola eccezione a tal proposito è rappresentata da specifici regimi di autorizzazione imposti o consentiti da altri strumenti comunitari.
12. Inoltre, l'articolo 10, paragrafo 3 stabilisce che gli Stati membri non debbano imporre requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili con quelli applicati nel paese di origine del prestatore di servizi. La direttiva non stabilisce a chi spetti l'onere della prova.

Requisiti

13. I paragrafi da 1 a 4 dell'Articolo 15 sui requisiti da valutare in materia di stabilimento (tariffe minime, requisiti rispetto ai capitali investiti e lo statuto giuridico, restrizioni quantitative e territoriali, ecc.) non si applicano alla "*legislazione*" nel settore dei servizi di interesse economico generale. Non è certo che l'esclusione riferita alla "*legislazione*" sia sufficientemente ampia.
14. Tuttavia, i servizi di interesse economico generale non sono esclusi dall'Articolo 14. Le premesse agli Articoli 14 (e 15) sull'abolizione o la valutazione dei requisiti parlano di coordinare "*la modernizzazione delle normative nazionali conformemente alle esigenze del mercato interno...*" Anche il considerando 6 fa riferimento alla necessità di "*modernizzare progressivamente e in maniera coordinata i sistemi nazionali*" per realizzare un mercato interno nel settore dei servizi. Viene ribadito il fatto che sia da prediligere *una minore regolamentazione*.

Libera circolazione di servizi

15. I servizi di interesse economico generale sono inoltre esclusi dall'applicazione dell'Articolo 16 (libera prestazione di servizi; ex principio del paese d'origine) qualora siano prestati in un altro Stato membro. Tale formulazione implica che gli Stati membri definiscano i SIEG da escludere. Tale aspetto potrebbe sembrare logico, ma cosa avviene quando queste definizioni sono decise a livello locale o regionale?

Esclusione dei servizi medico-sanitari

16. Sono esclusi i "*servizi medico-sanitari, prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria, a prescindere dalla loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata*". Questo implica che cliniche, medici, chirurghi, dentisti e tutte le professioni medico-sanitarie non sono interessati dal campo di applicazione della direttiva. È stato inoltre soppresso l'Articolo 23 sul rimborso degli oneri finanziari delle cure sanitarie. Si noti che la Commissione ha espresso l'intenzione di presentare un'altra proposta sulla mobilità dei pazienti se tale questione non sarà trattata nella direttiva sui servizi.
17. Il considerando 10 quater, presentato dal PPE, tende a restringere i criteri di esclusione e deve essere emendato per conformarsi a quanto escluso nell'articolo 2.

Esclusione dei servizi sociali

18. Su pressione della FSESP e della Piattaforma sociale delle ONG, i servizi sociali "*come l'edilizia sociale, l'assistenza ai figli e i servizi alla famiglia*" sono ora esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva. Tale esclusione era stata respinta dal comitato IMCO, ma è stata adottata in sessione plenaria con 328 voti a favore e 299 contrari. Questa ristretta maggioranza potrebbe essere messa in discussione dalla Commissione; occorre pertanto continuare ad esercitare pressioni. La formulazione dell'esclusione è importante poiché l'emendamento di compromesso PSE-PPE conteneva una definizione estremamente limitata dei servizi sociali (si veda il comunicato stampa della FSESP del 14 febbraio).
19. I considerando 7bis e 7ter, tuttavia, presentano ancora questa visione ristretta dei servizi sociali (ossia che tali servizi siano destinati (esclusivamente) agli indigenti e ai

bisognosi) e dovrebbero essere emendati in modo da riflettere i criteri di esclusione contenuti nell'Articolo 2.

Semplificazione amministrativa

20. La direttiva avrà forti ripercussioni sul ruolo di controllo e di disciplina degli organi pubblici per quanto riguarda la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi; i membri interessati da tali funzioni avranno bisogno di ulteriori orientamenti per gestire tali implicazioni e all'interno delle amministrazioni saranno necessarie efficaci strutture per il dialogo sociale.
21. Le disposizioni vincolanti sulla semplificazione amministrativa (Articoli da 5 a 8) – presentate quali strumenti essenziali per raggiungere un mercato interno dei servizi – sono state rafforzate e, in una certa misura, migliorate dagli emendamenti del Parlamento europeo.
22. Nella versione emendata del testo, la semplificazione amministrativa diventa il nuovo titolo del Capo II e precede il Capo II bis sul diritto di stabilimento. Il Parlamento ha aggiunto un'interessante clausola condizionale all'articolo 5 in base alla quale la semplificazione delle procedure per l'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio deve avvenire *“se e nella misura in cui costituisca un ostacolo all'accesso al mercato”*. In realtà, noi abbiamo sostenuto che i regolamenti e le procedure amministrative non rappresentano solo lungaggini burocratiche, ma costituiscono forme di tutela contro lo sfruttamento e consentono controlli sul comportamento delle imprese.
23. Inoltre, il Parlamento aggiunge disposizioni sul ruolo di coordinamento della Commissione, che implica una funzione di (nuova) regolamentazione a livello comunitario in un contesto di *deregulation* sul piano nazionale. Pertanto, con l'inserimento di un nuovo paragrafo all'articolo 5 viene aggiunto che *“Gli Stati membri, d'intesa con la Commissione, introducono, se del caso e ove possibile, moduli europei armonizzati... equivalenti ai certificati e ad altri documenti in materia di stabilimento attestanti il rispetto di un requisito nello Stato membro di destinazione”*. Per quanto riguarda i moduli europei saranno necessarie norme comunitarie.
24. Un aspetto di rilievo, per quanto riguarda l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, è la presenza di una deroga alle restrizioni imposte agli Stati membri di imporre l'obbligo al prestatore o al destinatario di presentare una copia autenticata dei documenti pertinenti attestanti il rispetto di determinati requisiti. Essa introduce inoltre il diritto per uno Stato membro di richiedere la traduzione autenticata nella propria lingua dei documenti. Vi sono poi ulteriori deroghe relative ai temi trattati nelle direttive comunitarie sul riconoscimento delle qualifiche professionali, gli appalti pubblici, l'esercizio della professione forense.

Sportelli unici e e-government

25. Il punto di contatto unico è stato denominato *sportello unico*. Il Parlamento prevede un periodo di tre anni a decorrere dall'entrata in vigore della direttiva per la costituzione di tali strutture dove sarà possibile per tutti i prestatori di servizi espletare le procedure relative al diritto di stabilimento (Articolo 6). Il Parlamento ha aggiunto una nuova prerogativa per la Commissione, la quale *“coordina gli sportelli unici istituendo uno sportello unico europeo”* (articolo 6, paragrafo 1 ter).

26. In linea con il Consiglio, esso aggiunge che l'istituzione di sportelli unici *“non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali”* (articolo 6, paragrafo 1 quater).
27. Non vi sono emendamenti al considerando 25, in base al quale gli Stati membri possono affidare ad enti privati la costituzione di sportelli unici.
28. Un emendamento sostenuto dalla FSESP e dalla CES in cui si auspicava la disponibilità, presso gli sportelli unici, di informazioni sui diritti sindacali e del lavoro non è stato incluso. Un tale riferimento non era in contrasto con l'esclusione del diritto del lavoro dall'ambito di applicazione della direttiva ma, al contrario, lo avrebbe rafforzato promuovendo più attivamente l'osservanza del diritto del lavoro e dei contratti collettivi in vigore nel paese ospite.
29. Negli Stati membri, gli sportelli unici (il cui campo di intervento va ben oltre il semplice accesso all'attività) sono spesso confrontati a difficoltà di finanziamento dovute all'assenza di politiche di sostegno nazionali coerenti. Si tratta sovente di una riforma finanziata dalle autorità locali, che incide su bilanci già fortemente ridotti. In previsione del processo di ristrutturazione che gli sportelli unici comportano occorre inoltre considerare alcuni aspetti in materia di occupazione e formazione che la direttiva non menziona. Per garantire l'efficacia degli sportelli unici è necessaria una buona cooperazione tra le amministrazioni *all'interno* dello Stato membro.
30. La direttiva pone l'accento sul nesso fra le infrastrutture amministrative on-line e la mobilità dei prestatori di servizi. Il Parlamento rafforza gli articoli che impongono agli Stati membri di fornire informazioni pertinenti on-line, anche presso gli sportelli unici. Tali disposizioni sono presenti, ad esempio, nel nuovo articolo 6, paragrafo 1 bis in cui si richiede una registrazione proforma per via elettronica; nell'articolo 7 paragrafo 3 sul diritto di informazione ed infine nell'articolo 8 in base al quale *“gli Stati membri provvedono affinché entro tre anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente direttiva, tutte le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, presso lo sportello unico”*. Per quanto riguarda quest'ultimo articolo, il Parlamento aggiunge un paragrafo in cui si specifica che esso non si applica alle procedure che richiedono, per motivi di interesse pubblico, la presenza fisica del richiedente.
31. Si noti che una Comunicazione sull'e-government adottata il 23 febbraio dalla Commissione contiene un riferimento esplicito alla proposta di direttiva sui servizi per l'introduzione graduale di iniziative relative all'interoperabilità dell'e-governement.

Cooperazione amministrativa

32. Le disposizioni sulla libera circolazione dei servizi richiedono un livello di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri nettamente maggiore di quella attuale ed introducono sostanziali cambiamenti nel modus operandi delle amministrazioni. Questo aspetto potrebbe essere un tema pertinente per il dialogo sociale settoriale sia nell'ambito dei poteri locali e regionali, sia per quanto riguarda le amministrazioni nazionali ed europea. Nella direttiva, tuttavia, non figura alcun riferimento al ruolo del dialogo sociale¹.
33. Analogamente, vi sono scarsi rimandi alle implicazioni sulle risorse. Il considerando 66 ter recita semplicemente che *“ai fini di un'efficace cooperazione tra gli Stati membri è dunque essenziale prevedere obblighi chiari e giuridicamente vincolanti”*.

¹ Il solo riferimento alle parti sociali del Parlamento è in relazione alla revisione della direttiva.

34. Non è chiaro nemmeno come la cooperazione tra le amministrazioni possa essere consolidata alla luce del principio del paese di origine, nella sua versione emendata, che crea un complicato sistema tra le prerogative del paese di origine e quelle del paese di destinazione. Non è chiaro nemmeno se l'esclusione del diritto del lavoro e della contrattazione collettiva dall'ambito di applicazione della direttiva sarà sufficiente ad evitare il rischio di dumping sociale.
35. Inoltre, una migliore cooperazione tra le amministrazioni (un tema sostenuto dalla FSESP) implica essenzialmente e soprattutto una capacità amministrativa che richiede investimenti nella formazione dei dipendenti pubblici, risorse umane (ad esempio ispettori del lavoro e di tutela dei consumatori che in diversi Stati membri sono attualmente soggetti a forti tagli di organico), traduzioni e, naturalmente, l'esistenza di standard europei. Tutti questi elementi non figurano nella direttiva.
36. Alla luce di quanto precede, dobbiamo fare pressione sulla Commissione, sul Consiglio e sul Parlamento affinché riconoscano chiaramente che l'istituzione e la gestione di sistemi per lo scambio delle informazioni, l'assistenza reciproca e lo sviluppo dell'e-government rendono necessarie, quanto meno nelle fasi iniziali, ulteriori risorse.²

DG/14 Feb Demo/FU/TU Journalist/IT Dift SD 1st analyse result vote

² Di fatto, in una recente relazione sul funzionamento del mercato interno, il Parlamento ha auspicato l'incremento delle risorse umane di SOLVIT, una rete per la soluzione di problemi on-line correlati alla mancata applicazione delle norme che regolano il mercato interno (previdenza sociale, riconoscimento delle qualifiche professionali, accesso al mercato). La rete SOLVIT è amministrata dagli Stati membri e coordinata dalla Commissione. Quest'ultima sta attualmente sviluppando un sistema informativo sul mercato unico per sostenere la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri.