

Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

25 marzo 2004

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno (COM(2004) 2 def.)

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

Relatore: Anne E.M. Van Lancker

I. Proposta di direttiva

La Commissione ha presentato in data 13.1.2004 una direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, in cui stabilisce un quadro giuridico per la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e per la libera circolazione dei servizi tra Stati membri. Tale direttiva dovrebbe eliminare gli ostacoli allo sviluppo transfrontaliero del settore dei servizi e rafforzare la fiducia nei servizi transfrontalieri. La direttiva copre un'ampia gamma di attività economiche, ovvero il 50% di tutte le attività economiche e circa il 70% del PNL europeo e dell'occupazione. Essa non si applica ai servizi finanziari, a quelli di trasporto, a quelli fiscali e ai servizi e alle reti di comunicazione elettronica.

1. Per quanto riguarda il diritto di stabilimento la Commissione introduce una semplificazione amministrativa che al 31 dicembre 2008 porterà all'esistenza di uno sportello unico in cui il prestatore di servizi potrà espletare tutte le procedure. Intende inoltre abolire e ridurre una serie di procedure e prescrizioni. Tali prescrizioni devono essere valutate sulla base dei principi di non discriminazione e di proporzionalità ed essere giustificate per motivi vincolanti d'interesse pubblico.

Molti Stati membri utilizzano dette prescrizioni come un pilastro fondamentale per il loro sistema sanitario o nell'economia sociale. Anche esigenze qualitative, criteri d'ammissione, prescrizioni nel settore delle professioni regolamentate verranno messi in dubbio. Quali conseguenze avrà tutto ciò sulla qualità della prestazione di servizi?

2. In relazione alla libertà di circolazione dei servizi si parte dal principio del paese d'origine: un prestatore è sottoposto unicamente alla legislazione dello Stato membro d'origine relative all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizio, in particolare le norme su: condotta del prestatore, qualità o contenuto del servizio, pubblicità, contratti e responsabilità del prestatore di servizi (art. 16). Allo Stato membro d'origine spetta il controllo del prestatore. La liberalizzazione dei servizi sulla base del principio del paese d'origine, purché accompagnata dall'applicazione del principio di mutua fiducia, senza l'armonizzazione di presupposti essenziali avrà conseguenze deleterie per la prestazione di servizi.

Sulla scorta dell'art. 50 (TCE) si potrebbe pensare ad una contraddizione con il Trattato stesso. Tale disposizione ha però perso la sua importanza in seguito alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che fornisce un'ampia interpretazione della libertà di prestazione dei servizi. La Corte riconosce la "rule of reason": poiché in attesa dell'armonizzazione della normativa degli Stati membri vi possono essere notevoli differenze tra legislazioni nazionali, lo Stato membro di destinazione può varare proprie norme per garantire l'interesse pubblico, qualora esso non sia tutelato dalle norme del paese d'origine. Esse però non devono costituire un inutile doppione di presupposti giuridici convenuti e rispettati dal paese d'origine. Le autorità dello Stato membro di destinazione devono in tale contesto tenere anche conto con i controlli avvenuti nel paese di stabilimento. C'è da domandarsi se tale "rule of reason" possa essere applicata anche dopo l'approvazione della direttiva.

3. Poiché continuano a sussistere notevoli differenze tra le norme relative all'accesso e all'esercizio di professioni e a livello di tutela dei consumatori, la direttiva contiene una serie di misure che rafforzano la fiducia mutua tra Stati membri; esse riguardano l'armonizzazione di determinate norme sull'obbligo d'informazione dei prestatori (art. 26), sull'obbligo di assicurazione professionale (art. 27), risoluzione delle controversie (art. 32), scambio d'informazioni sul prestatore (art. 33). Gli articoli da 34 a 38 prevedono mutua assistenza e

accordi tra autorità nazionali per permettere un controllo efficace. L'art. 31 riguarda la qualità dei servizi, che va promossa certificando volontariamente attività o elaborando codici qualitativi e collaborando con le Camere di commercio. L'art. 39 regola l'a redazione di codici di condotta comunitari.

C'è da chiedersi se ciò basti. La regolamentazione volontaria da parte di categorie od ordini professionali garantisce una qualità abbastanza elevata? Lo Stato membro d'origine può vigilare con efficacia sulla qualità di un servizio prestato in un altro paese? L'obbligo dei prestatori di servizi di rispondere ai reclami o di provvedere a procedure ed enti ad hoc è sufficiente?

4. La proposta di direttiva contiene deroghe transitorie o generali al principio del paese d'origine o deroghe specifiche. Alcune deroghe sono giustificate dall'acquis comunitario previsto dal paese di destinazione. Si tratta della direttiva sul distacco (96/71/CE), del regolamento di coordinamento della sicurezza sociale dei lavoratori migranti (CEE 1408/71), del regolamento sulla spedizione di rifiuti (CEE 259/93) e determinate decisioni sulla libera circolazione delle persone. I servizi di posta, gas, elettricità, diritti di proprietà industriale sono esclusi in quanto già regolamentati da un altro strumento. Altre deroghe riguardano aspetti su cui le normative o gli approcci nazionali sono ancora troppo diversi o su cui è ancora in atto una discussione (artt. 17, 18 e 19).

II. Problematiche

Le proposte hanno un notevole impatto su alcuni settori sociali. Il relatore accenna di seguito ad alcuni settori di competenza della commissione di cui fa parte:

1. distacco :

La proposta di direttiva riconosce l'applicazione del principio del paese di lavoro per le condizioni di lavoro e occupazione nel caso del distacco, come previsto dalla direttiva sul distacco (96/71/CEE) e fa ricadere la principale responsabilità per quanto riguarda controlli e monitoraggio sul paese d'origine. Recenti valutazioni della direttiva da parte di Commissione¹ e Parlamento² sottolineano gravi problemi dovuti alla scarsa chiarezza, alle deroghe e in relazione al controllo sull'applicazione della direttiva e alla lotta contro le attività illegali. Ciò vale in particolare per l'edilizia, ma anche l'agricoltura, il giardinaggio e la manutenzione. L'attuazione delle proposte della Commissione accentuerà ulteriormente tali problemi.

- Le disposizioni in materia di scambio d'informazioni sono vaghe. Non viene precisato infatti quando ciò debba avvenire. I dati devono essere aggiornati solo per 2 anni. Non è opportuno aggiornare nel paese d'origine dati che danno attuazione alla normativa di un altro paese di distacco.
- Alcuni Stati membri³ prevedono requisiti di riconoscimento e ammissione e chiedono al prestatore una dichiarazione di distacco. In tal modo i servizi di controllo del paese di distacco informazioni essenziali sull'identità del prestatore, sulla durata del lavoro e sulla normativa relativa alle vacanze. Ciò sarà vietato, a parte la dichiarazione di distacco nell'edilizia, ammessa fino al 31.12.2008.

¹ Comunicazione della Commissione sull'attuazione della direttiva 96/71/CE negli Stati membri (COM (2003) 458)

² Risoluzione del Parlamento europeo del 15.01.2004 sull'attuazione della direttiva sul distacco (relazione Glase A5-448/2003)

³ Francia e Belgio in questo caso, ma anche la Germania medita se introdurre tali norme.

- I paesi di distacco devono rinunciare all'obbligo dei prestatori di servizi di avere un punto di contatto nel paese di distacco dove viene conservata, fra l'altro, la documentazione di tipo sociale del loro paese, tenuta a disposizione dei servizi d'ispezione. Anche ciò costituisce un grave problema a livello di controllo.
- La direttiva è poco chiara su quanto accede in caso di proroga del distacco e l'occupazione temporanea acquisisce un carattere più permanente. Deve essere chiaro che il datore di lavoro è tenuto a rispettare appieno la normativa del paese di lavoro.
- In base all'art. 25 il paese d'origine deve vigilare sull'applicazione delle norme concernenti l'accesso al territorio in caso di occupazione di lavoratori di paesi terzi. Anche in questo caso il paese di distacco non può imporre ulteriori obblighi. Si può porre nuovamente la questione sull'efficacia del controllo, perché spesso si tratta di situazioni assai complesse (ad es. un'azienda temporanea dello Stato membro X assume attraverso un'impresa stabilita nello Stato membro Y lavoratori extracomunitari e li fa lavorare nell'edilizia nello Stato membro Z.)

Vanno soppresse le disposizioni degli artt. 24 e 25 che limitano la possibilità di imporre obblighi.

2. Lavoro temporaneo

Il settore del lavoro temporaneo è complesso e presenta enormi differenze a livello di organizzazione e normativa tra Stati membri; non si ha a che fare solo con criteri di riconoscimento per un incarico o servizio, ma anche con norme specifiche al settore e riconoscimenti. A livello di diritto e condizioni di lavoro vi sono grandi differenze che possono portare ad una degenerazione. Perciò è assai facile che si verifichino frodi in tale settore, malgrado gli sforzi intrapresi. C'è da chiedersi se l'amministrazione del paese di provenienza sia in grado di gestire questa complessa situazione.

L'applicazione della proposta direttiva sui servizi causerà problemi anche in questo settore. Dall'esame della direttiva sul lavoro interinale emerge che la Commissione conosce a fondo i problemi ed è incomprensibile che non li voglia ammettere. I negoziati sulla proposta di direttiva sul lavoro interinale non sono ancora conclusi. A meno che non si vari una normativa *ad hoc* sul lavoro interinale, è opportuno che questo settore sia escluso dalla direttiva, così come i servizi postali, finanziari e le telecomunicazioni.

3. Sistema sanitario e assicurazioni malattia

L'applicazione delle disposizioni della proposta di direttiva avrà probabilmente gravi ripercussioni per i servizi sanitari degli Stati membri.

Abbiamo già accennato alle conseguenze per i sistemi sanitari del divieto di alcune prescrizioni di ammissione e licenza nel paese in cui il servizio viene prestato. Si tratta di limitazioni quantitative o territoriale, quali limitazioni basate sull'entità demografica o una distanza geografica minima tra prestatore del servizio (ad es. stabilimento di farmacisti e medici), esigenze relative all'assunzione di una certa forma giuridica, esigenze riguardanti il numero minimo di lavoratori (ad es. personale di nosocomi, di case di riposo), tariffe minime e massime obbligate (ad es. accordi tra medici e fondi malattia, accordi per far sì che le cure sanitarie siano pagabili da chiunque). Il divieto di queste disposizioni intacca aspetti essenziali dell'organizzazione e del finanziamento dei sistemi sanitari degli Stati membri.

L'applicazione della normativa del paese d'origine non è esente da pericoli. Un prestatore di servizi sanitari stabilito in uno Stato membro, potrà fornire i propri servizi in un altro Stato senza dover rispettarne la legislazione. Ciò significa che le norme e la programmazione nazionali nel sistema sanitario non vigono più per i "servizi transfrontalieri"; rimangono codici di condotta liberi, che possono essere elaborati dai prestatori di servizi. Vi è anche l'eliminazione del divieto o la limitazione della pubblicità per le professioni mediche e regolamentate. Il relatore teme che, a un certo termine, tali principi condurranno ad una "race to bottom" dei nostri sistemi sanitari.

Il relatore chiede che il sistema sanitario sia escluso dalla direttiva.

- Il settore sanitario non è un settore di servizi come gli altri. Il prezzo non viene fissato sulla base di domanda e offerta; un terzo, il finanziatore, si accolla la stragrande parte del conto e paga il contenuto. La direttiva non lo tiene in considerazione e riconosce solo due parti, prestatore e utente.
- L'organizzazione del sistema sanitario è un modello complesso di cooperazione tra numerosi attori, il cui equilibrio non può essere messo in bilico limitando i servizi sanitari ad un'offerta di singoli servizi.
- Gli Stati membri hanno un'importante responsabilità nei confronti della popolazione: mantenere un sistema sanitario efficiente e accessibile a tutti. L'applicazione delle direttive della Commissione la mette a rischio, il che è in contrasto con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 152 par. 5 (TCE). Ciò è confermato dal "gruppo d'alto livello sulla mobilità dei pazienti" che sostiene che gli Stati membri devono mantenere la sovranità sui propri sistemi.
- I sistemi sanitari costituiscono una parte essenziale della sicurezza sociale, anch'essa basata sul principio di sussidiarietà art. 137 par. 4 (TCE).

III. Conclusioni

Il relatore è favorevole a misure nel quadro del mercato interno che vanno a beneficio di aziende, lavoratori, utenti e consumatori; appoggia anche le proposte di semplificazione delle procedure amministrative nell'interesse di imprese, lavoratori e consumatori, l'istituzione verso la fine del 2008 di uno sportello unico per l'espletamento delle formalità necessarie, l'introduzione di procedure trasparenti e chiare che possono essere svolte in tempi ridotti, le misure a tutela dei lavoratori e dei consumatori.

Il relatore teme che dall'attuazione delle proposte derivino gravi conseguenze per i servizi e le professioni regolamentate e per l'economia sociale. Inoltre teme enormi problemi a livello di controllo e rispetto delle norme per l'organizzazione del lavoro e il distacco, ma anche per il settore del lavoro temporaneo, dove le normative nazionali evidenziano grandi differenze. Sul piano dei servizi sanitari la direttiva rischia di erodere la responsabilità degli Stati membri.

Il relatore non ha trattato tutti gli ambiti. La direttiva avrà di certo anche conseguenze per i servizi d'interesse pubblico, l'istruzione, l'economia sociale, la cultura, visto che tali settori si trovano al confine tra attività economiche e sociali. Inoltre la direttiva va posta in relazione agli sviluppi del settore dei servizi a livello mondiale, tra l'altro nel quadro del GATS.

Il relatore esorta a varare un'iniziativa della Commissione sulla tutela dei servizi d'interesse

pubblico e richiama l'attenzione sulle posizioni del PE¹. Propone di effettuare con i servizi competenti della Commissione, le parti sociali e i settori interessati una "*social assessment*", che studi le conseguenze della direttiva sulla situazione sociale e di lavoro dei cittadini di ciascuno Stato membro, sui sistemi di sicurezza sociale – in particolare i sistemi sanitari - negli Stati membri, ma anche sull'economia sociale, sulla difesa del consumatore, sulla tutela dell'ambiente, sulla qualità dei servizi prestati e sui servizi d'interesse pubblico. In tale contesto, un'audizione in settembre dovrebbe consentire a tutti gli interessati di formulare le proprie osservazioni.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo sui servizi d'interesse pubblico (14.01.2004) (relazione Herzog A5-484/2003)