

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Commissione giuridica e per il mercato interno*

30 marzo 2004

## DOCUMENTO DI LAVORO

sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno del 13.1.2004<sup>1</sup>

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatrice: Evelyne Gebhardt

---

<sup>1</sup> COM(2004) 2 def. del 13.1.2004.

## **I. Introduzione**

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo di Lisbona invitava la Commissione e gli Stati membri a definire una strategia tesa a sopprimere le restrizioni alla libera circolazione dei servizi onde contribuire a fare dell'UE, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo.

Nel dicembre 2000 la Commissione proponeva una strategia contestuale al mercato interno per il settore dei servizi. Nel luglio 2002 essa, con la relazione sulla situazione del mercato interno per i servizi presentava un'ampia analisi del mercato di cui trattatasi concludendo pertanto la prima fase, prevalentemente descrittiva, della strategia contestuale al mercato unico. Nel maggio 2003 la Commissione, nell'ambito della sua strategia 2003-2006, annunciava la presentazione, entro la fine del 2003, di una direttiva sui servizi nel mercato interno. Con la presente proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno la Commissione mantiene fede a detta promessa avviando la seconda fase della strategia per il mercato interno.

La presente proposta di direttiva si prefigge il compito di rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad un effettivo mercato interno per i servizi, con specifico riferimento alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi. Tuttavia a giudizio della relatrice il presente progetto esula di gran lunga dal predetto contesto poiché si dichiarano inammissibili anche le disposizioni e prassi nazionali tese a garantire standard minimi e la pubblica sicurezza.

## **II. Contenuto della proposta di direttiva**

### *1. Finalità e motivazione*

La proposta di direttiva si prefigge di agevolare la libertà di stabilimento per i prestatori di servizio nonché la libera circolazione degli stessi.

Quantunque gli articoli 43 e 49 del trattato CE già prevedano la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi a giudizio della Commissione non in tutti i casi esse sono effettivamente garantite. Per questo motivo non è ammissibile promuovere la certezza giuridica con un'apposita direttiva.

La direttiva si prefigge in particolare la rimozione delle barriere che si frappongono allo sviluppo dei servizi transfrontalieri tra gli Stati membri, all'integrazione fra i popoli europei nonché ad un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo. Inoltre la direttiva si oppone alla frammentazione del mercato interno per i servizi ampliando la gamma delle offerte per i consumatori.

La relatrice si chiede se il progetto di direttiva non si concentri troppo unilateralmente sulla soppressione di disposizioni nazionali. Non sarebbe forse opportuno dar vita, nel contempo, ad un quadro normativo paneuropeo? Basandosi sul principio di convenienza, un siffatto quadro normativo potrebbe fissare a livello europeo standard minimi nel cui ambito garantire la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi.

## 2. Strumenti

Un punto centrale della proposta di direttiva è l'introduzione del cosiddetto principio del paese di origine (articolo 16) secondo cui, salvo talune deroghe, i prestatori di servizi sono soggetti esclusivamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro di origine il quale è responsabile del controllo e dell'attività del prestatore e dei servizi che questi fornisce, anche qualora il prestatore fornisca servizi in un altro Stato membro. La relatrice rileva che le deroghe al principio del paese d'origine sono autorizzate in prima linea laddove siano già state avviate, a livello comunitario, altre attività di liberalizzazione come, per esempio, nel settore dei servizi finanziari.

Occorre altresì rilevare che, con l'introduzione del principio del paese di origine, i controlli, da una parte, e l'effettivo accesso ai mezzi di controllo e alle informazioni, dall'altra, competerebbero a diversi Stati membri. E' in grado tuttavia un paese membro di assolvere effettivamente e con efficienza il suo obbligo di controllo pur non disponendo di adeguati strumenti di controllo? In caso di risposta negativa, l'introduzione del principio del paese d'origine non farebbe che contribuire maggiormente a ridurre gli standard di qualità, evadere le disposizioni nazionali nonché minacciare la sicurezza pubblica.

La rimozione degli ostacoli appare imprescindibile ai fini di un'effettiva realizzazione a livello comunitario di un mercato interno dei servizi. Ma non è forse altrettanto urgente dar vita, in parallelo, a livello comunitario, a meccanismi normativi atti a porre in atto standard minimi e garantire la sicurezza pubblica? La mancanza di un siffatto quadro normativo non innescherebbe forse un deplorabile processo di "dumping sociale"? I prestatori di servizi sarebbero soggetti in un settore coordinato alle esclusive disposizioni dello Stato membro di origine usufruendo, nel contempo, in tutti gli altri paesi membri dei vantaggi risultanti dalla libera circolazione dei servizi. Pertanto ciò potrebbe costituire un incentivo per essi ad aprire una filiale in uno Stato membro dove meno severi sono gli standard di protezione. Stanti i vantaggi che ne potrebbero risultare per i vari Stati membri, l'introduzione su ampia scala del principio del paese d'origine potrebbe innescare una corsa verso il basso.

E' altresì tutt'altro che ozioso chiedersi se uno Stato membro, sulla base della proposta di direttiva, si senta o meno spronato a compiere effettivamente i controlli demandatigli sui prestatori di servizi stabilitisi sul proprio territorio visto che essi esplicano le loro attività in altri Stati membri. In tali casi, infatti, gli eventuali effetti negativi si farebbero sentire prevalentemente sul territorio di altri paesi membri.

La direttiva elenca altresì non pochi "requisiti vietati" (articolo 14) ai quali gli Stati membri non possono subordinare l'accesso ad una attività di servizi ed il suo esercizio sul loro territorio. Al riguardo occorre verificare se non sia preclusa agli Stati membri la possibilità di procedere ad effettivi controlli.

Ciò è tanto più deplorabile se si pensa che l'introduzione del principio del paese di origine comporta comunque una opinabile distanza spaziale fra il controllore e le attività da controllare.

La direttiva prevede inoltre la rimozione di ostacoli burocratici onde agevolare lo stabilimento di prestatori di servizi in altri Stati membri. Ogni paese membro dovrebbe, per esempio, provvedere affinché i prestatori di servizi possano espletare presso uno "sportello unico" le procedure e le formalità nonché sollecitare le autorizzazioni (articolo 6). A giudizio della relatrice occorre sottoporre a disamina se le norme previste siano atte a ridurre effettivamente le farragini burocratiche o se, al contrario, comportino maggiori oneri amministrativi.

Per quanto riguarda la tutela dei consumatori la direttiva conferisce ai destinatari dei servizi taluni diritti, con specifico riferimento ai diritti di formazione nei confronti dei prestatori di servizi. Inoltre si fa obbligo agli Stati membri di adottare misure correlate per garantire la qualità ed in particolare promuovere le certificazioni, le valutazioni indipendenti ecc. La relatrice vaglierà se detti diritti siano sufficienti.

### *3. Sfera di applicazione*

A norma del primo comma dell'articolo 2 la proposta di direttiva si applica, in linea di massima, a tutti i servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

Per "servizio" si intende qualsiasi attività economica non retribuita di cui all'articolo 50 del trattato CE che consiste nel fornire una prestazione oggetto di un corrispettivo economico sempre che non rientri nelle disposizioni sulla libera circolazione delle merci, capitali e persone.

La direttiva non si applica alle attività non economiche ed a quelle non retribuite. Anche le attività non retribuite che uno Stato membro presta nell'adempimento dei suoi obblighi sociali, culturali, educativi e giudiziari non rientrano nella sfera di applicazione della direttiva. Occorre tuttavia chiedersi se il criterio retributivo sia sufficiente per escludere dal campo di applicazione della direttiva servizi di interesse generale.

Nella direttiva si rileva che il progetto è in sintonia con le altre iniziative comunitarie nel settore dei servizi. La coerenza è stata garantita soprattutto grazie a regimi derogatori. E' lecito tuttavia chiedersi se siffatte deroghe siano sufficienti per garantire la priorità della "direttiva sul distacco" e pertanto evitare un dumping sulle retribuzioni.

### **III. Base giuridica**

La proposta di direttiva sui servizi del mercato interno si basa esplicitamente sull'articolo 47, paragrafo 2, capoversi 1 e 3, sull'articolo 55, sull'articolo 71 e sull'articolo 80, paragrafo 2 del TCE.

L'articolo 47, paragrafo 2, comma 1 del TCE offre al Consiglio la possibilità, ai sensi della procedura di codecisione, di stabilire le direttive intese al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso e all'esercizio di attività autonome onde agevolare l'accesso e l'esercizio delle stesse.